Münster. 1928, № 7 Jur. Diss.

# Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung, ihre Grundlagen u. Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Gesetze von 1850.

## Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

einer

Hohen Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster i. Westf.

vorgelegt von

**Georg Erler**

Gerichtsreferendar aus Münster.

1928

Buchdruckerei Th. Greufe, Münster, Weselerstraße.

Referent: Herr Prof. Dr. Bühler.

Korreferent: Herr Prof. Dr. His.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meiner Mutter!

# Uebersicht.


Seite

**Einleitung:** Grundlage, Entwicklung und Auswirkung des verwaltungspolitischen Ideenkampfes in Preußen und den wichtigsten deutschen Mittelstaaten von den Befreiungskriegen bis zur Revolution. 13—18

**Hauptteil:** Die Revolution und ihre verwaltungspolitischen Ideen: 18—92

I. Der verwaltungspolitische Ideenkampf im Paulskirchenparlament: 19—35

a) Die Festlegung der Gemeinderechte: 19—32

aa) § 24 des Kommissions- und Ausschußentwurfes der 17 Vertrauensmänner: 20

bb) Ziffer 17 des Kommissionsentwurfes des Verfassungsausschusses und Artikel IX des Ausschußentwurfes des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung: 20—32

b) Die Aufhebung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: 32—35

II. Die Entwicklung des verwaltungspolitischen Kampfes in Preußen: 35—92

a) Der Angriff: Der Kampf um Artikel 105 der Verfassungsurkunde: 36—45

aa) Der Entwurf der Verfassungskommission in der Nationalversammlung: 36—38

bb) Der Kampf um die Bestimmungen der oktroyierten Verfassungsurkunde in den Revisionskommissionen und Kammern: 38—45

b) Die Verteidigung und das Eindringen hochkapitalistischer Tendenzen in die revolutionäre Bewegung: 45—80

aa) Die Entwürfe für eine einheitliche Gemeindeordnung und ihre Aufnahme: 45—65

1. Der Schwickerath'sche Entwurf vom 10. 8. 1848: 46—51

2. Der Regierungsentwurf v. 15. 8. 1848: 51—57

3. Der Regierungsentwurf v. 13. 8. 1849: 57—65

bb) Der Entwurf einer Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 13. 8. 1849: 65—69

cc) Der Kampf der Kommissionen und Kammern um die Gestaltung der Kommunalgesetze und ihre Annahme: 69—80

Seite

1. Die Beratung der Gemeindeordnung: 69—77
2. Die Beratung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung: 77—80

c) Der Rückzug: Die Beratung des Polizeiverwaltungsgesetzes: 80—84

d) Die Niederlage: Der erfolgreiche Angriff der Reaktion gegen die sanktionierten Gesetze: 84—92

aa) Die Kritik der Reaktion an den Kommunalgesetzen: 85—90

1. Der Antrag Denzin-Itzenplitz vom 12. 3. 1851: 86
2. Die Kommissionsvorschläge vom 14. 4. 1851: 86—87
3. Das Eingreifen der Regierung: 87—90

3a) Das Regulativ vom 3. 6. 1850: 87—88

3b) Die Cirkularverfügungen v. 15. u. 28. 5. 1851: 88—89

3c) Die Gesetzentwürfe vom 24. 11. u. 1. 12. 1851: 89—90

bb) Die Sistierung der 1850er Kommunalgesetze durch den Erlaß vom 19. 6. 1852: 90—91

cc) Die Streichung des Artikels 105 der Verfassungsurkunde und die Aufhebung der 1850er Kommunalgesetze am 24. 5. 1853: 91—92

**Schluß:** Ausblick: 92

# Benutzte Literatur:


**Anschütz, Gerhard**: Polizei, Staat und Gemeinde in Preußen. in: „Festschrift für Heinrich Brunner". München und Leipzig 1914, S. 339 ff. zit. Anschütz A.

**Anschütz, Gerhard**: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Berlin 1912. I. Bd., zit. Anschütz B.

**Berthélemy, H.**: Les institutions municipales de la France. in: „Schriften d. Vereins f. Soz.-Pol. 123. Bd., Leipzig 1908.

**Blum, Hans**: Die deutsche Revolution 1848—1849. Florenz und Leipzig, 1898.

**v. Blume, Wilhelm**: Ueber deutsche Selbstverwaltung. Akad. Rede, Tübingen 1917.

**Bornhak, Conrad**: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Berlin 1886. Zit. Bornhak A.

**Bornhak, Conrad**: Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903. Zit. Bornhak B.

**Bühler, Ottmar**: Verwaltungsgerichtsbarkeit. in: „Wörterb. d. dtsch. Staats- u. Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Tübing. 1914. Zit. Bühler A.

**Bühler, Ottmar**: Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im Württembergischen Recht u. ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrh. Tübinger Staatsw. Abhlg. 16. Heft, Stuttgart 1911, Zit. Bühler B.

**Droysen, Johann Gustav**: Aktenstücke u. Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Nachlaß v. J. G. Droysen, hrsg. v. R. Hübner. Deutsche Geschichtsquellen des 19. Jahrh. Bd. XIV, Stuttgart-Berlin-Leipzig, 1924, zit. Droysen A.

**Droysen, Johann Gustav**: Die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Deutschen Nationalversammlung, Leipzig 1849 zit. Droysen B.

**Duesberg**: Uebersicht der Kommunalverhältnisse in der Provinz Westphalen, Berlin 1837.

**Dullo, Gustav**: Eine einheitliche Städteordnung: in „Preuss. Jahrbücher 65. Bd., S. 514 ff., Berlin 1890.

**Eckhardt, Ernst**: Die Grundrechte vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart. Abhlg. aus dem Staats- u. Völkerrecht hrsg. v. Brie u. Fleischmann, 30. Heft, Breslau 1913.

**Eisenmann**: Die Parteyen der deutschen Reichsversammlung, ihre Programme, Statuten und Mitgliederverzeichnisse. Erlangen 1848.

**Fleiner, Fritz**: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 6. u. 7. Aufl., Tübingen 1922.

**Ferber, Johann**: Die Eigenart der preußischen Kommunalgesetzgebung in Westfalen. Diss. Münster, maschinenschriftlich 1921.

**Gierke, Otto**: Das Deutsche Genossenschaftsrecht. Berlin 1881, zit. Gierke A.

**Gierke, Otto**: Deutsches Privatrecht. Leipzig 1895, zit. Gierke B.

**Gierke, Otto**: Die Steinsche Städteordnung. Akademische Rede. Berlin 1909. zit. Gierke C.

**Gneist, Rudolf**: Der Rechtsstaat. Berlin 1872.

**Göz, Karl**: Das Staatsrecht des Königreich Württemberg. D. öfftl. Recht d. Gegenwart. Bd. II, Tübingen 1908.

**v. Grumbkow, Waldemar**: Die Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen. Berlin 1921.

**Hatschek, Julius**: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig 1898.

**Hübler, Bernhard**: Die Organisation der Verwaltung in Preußen (alte Lande) und im deutschen Reich. Berlin 1898.

**Hübner, Rudolf**: Der Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner. in: „Festschrift für Eduard Rosenthal" Jena 1923, S. 109 ff.

**v. Humboldt, Wilhelm** — gesammelte Schriften. herausgegeben von der Königlich-Preußischen Akademie der Wissenschaften. 12. Bd., II. Hälfte, Berlin 1904.

**Jellinek, Georg**: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.

**Keil, Friedrich**: Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen. aus: „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Bd. 43. Leipzig 1890. Zit. Keil A.

**Keil, Friedrich**: Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891 nach dem Inkrafttreten des Communalabgabengesetzes. Freiburg i. Br. und Leipzig 1896. Zit. Keil B.

**Küntzel, Georg**: Ueber das Verhältnis Stein's zur französischen Revolution. Schmollers Jahrbuch 34. Jahrg., 1. Heft, Leipzig 1910, S. 69 ff.

**Lehmann, Max**: Die preußische Reform von 1808 und die französische Revolution. in: „Preußische Jahrb.". 132 Bd., Berlin 1908, S. 211 ff.

**Leidig, Eugen**: Preußisches Stadtrecht, Berlin 1891.

**Leuthold, C. E.**: Das Königlich-Sächsische Verwaltungsrecht mit Einschluß der reichsrechtlichen Bestimmungen. Leipzig 1878.

**Lindemann, Hugo**: Der Polizeistaat in der Communalverwaltung. Socialistische Monatshefte. 6. Jahrg., Berlin 1902, S. 777 ff.

**Loening, Edgar**: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

**Maier, Kurt**: Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände. Diss. Leipzig. Leipzig 1905.

**Mähl, Hans**: Die Ueberleitung Preußens in das konstitutionelle System durch den zweiten vereinigten Landtag, München und Berlin 1909.

**v. Mangoldt, Curt**: Das Aufsichtsrecht des Staates über die Kommunalverbände. Diss. Göttingen. Aurich 1913.

**v. Maurer, Georg Ludwig**: Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland. Erlangen 1866. Zit. v. Maurer A.

**v. Maurer, Georg Ludwig**: Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. Erlangen 1869—1871. Zit. v. Maurer B.

**Mayer, Otto**: Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Dtsch. öffntl. Recht d. Gegenwart, Bd. IX, Tübingen 1909.

**v. Meier, Ernst**: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert. II. Bd., Preussen und die französische Revolution. Leipzig 1908. Zit. v. Meier A.

**v. Meier, Ernst**: Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 1860—1866. Leipzig 1898/99. Zit. v. Meier B.

**v. Meier, Ernst**: Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg. 2. Auflage, hrsgg. von Friedrich Thimme. München und Leipzig 1912. Zit. v. Meier C.

**v. Meier, Ernst**: Das Verwaltungsrecht. Enzykl. der Rechtswissenschaft. Begründet von Dr. Franz v. Holtzendorff. Herausggb. von Dr. Josef Kohler. 6. Aufl., 2. Bd., Leipzig-Berlin 1904. Zit. v. Maier D.

**Meißner, Hans Hermann**: Grundsätze der Stein'schen Städteordnung vom 19. November 1808 und deren Entwickelung in den späteren preußischen Gemeindeverfassungsgesetzen. Diss. Greifswald. Greifswald 1913.

**Meyer, Georg**: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 3. Aufl., bearbeitet von Franz Dochow. Leipzig 1910.

**v. Mohl, Robert**: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl., II. Bd., Tübingen 1840.

**Nießner, Alois**: Rheinland und Westfalen während der Sturmjahre 1848/49. Aachen 1906.

**Odenbreit**: Landgemeinde und Aemter (Landbürgermeistereien) im Ruhr-Kohlenbezirk in: „Bühler-Kerstiens: Die Behördenorganisationen des Ruhrgebiets und die Verwaltungsreform". Essen 1926, S. 73 ff.

**Ohde, Heinrich**: Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der Unterbehörden des Erbfürstentums Münster mit Ausschluß der Stadt Münster von den letzten Zeiten der fürstbischöflichen bis zum Ende der französischen Herrschaft. in: „Beiträge für die Geschichte Niedersachsens

und Westfalens“ herausgegeben von Georg Erler. Bd. V, Heft 25. Hildesheim 1910.

**Petersilie E.**: Entstehung und Bedeutung der Preußischen Städteordnung. Leipzig 1908.

**v. Philippovich, Eugen**: Die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Ideen im 19. Jahrhundert. Tübingen 1910.

**Posener, Paul**: Die Staatsverfassungen des Erdballs. Charlottenburg 1909.

**v. Pözl, Joseph**: Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts. 5. Aufl., München 1877.

**Preuß, Hugo**: Die Entwicklung des Deutschen Städtewesens. 1. Bd., Leipzig 1906. Zit. Preuß A.

**Preuß, Hugo**: Das städtische Amtsrecht in Preussen. Berlin 1902. Zit. Preuß B.

**Preuß, Hugo**: Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. aus: „Festgabe für Laband“. II. Bd., S. 199 ff., Tübingen 1908. Zit. Preuß C.

**Preuß, Hugo**: Staat und Stadt. in: „Vorträge der Gehestiftung zu Dresden“. 1. Bd., 1909. Zit. Preuß D.

**Rachfahl, Felix**: Deutschland, König Friedrich Wilhelm IV. und die Berliner Märzrevolution. Halle a. d. S. 1901.

**v. Raumer, Friedrich**: Ueber die Preußische Städteordnung, nebst einem Vorworte über bürgerliche Freiheit nach französischen und deutschen Begriffen. 1828. in: „Vermischte Schriften“ 1. Bd., Leipzig 1852, S. 243 ff.

**Rhaum, Albert**: Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig. Dtsch. öffentl. Recht d. Gegenwart. Bd. IV., Tübingen 1908.

**Rinne, Johann, Christoph**: Handbuch der preußischen inneren Staatsverwaltung. Liegnitz 1840.

**Roberti-Jessen, Udo**: Das allgemeine staatliche Aufsichtsrecht gegenüber den Selbstverwaltungskörpern in Preußen. Diss. Greifswald. Greifswald 1905.

**v. Rönne, Ludwig**: Die Gemeindeordnung und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den preußischen Staat nebst dem Gesetze über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850. Brandenburg an der Havel 1850. Zit. v. Rönne A.

**v. Rönne, Ludwig und Heinrich Simon**: Die preußischen Städteordnungen vom 19. November 1808 u. vom 17. März 1831 mit ihren Ergänzungen und Erläuterungen. Breslau 1843. Zit. v. Rönne B.

**v. Rönne, Ludwig**: Die Verfassung und Verwaltung des preußischen Staates. 7. Teil, die Gewerbepolizei, 3. Abteilung: Die Landeskulturgesetzgebung. II. Bd. Abteilung 1. Berlin 1854. Zit. v. Rönne C.

**v. Rönne, Ludwig**: Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850. 3. Aufl., Berlin 1859. Zit. v. Rönne D.

**Rosin, Heinrich**: Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. Freiburg i. Br. 1886.

**Roske, Rudolf**: Die Entwicklung der Grundrechte des Deutschen Volkes vom Jahre 1848 und des Titels II der preußischen Verfassung „von den Rechten der Preußen" unter besonderer Berücksichtigung des gegenseitigen Verhältnisses. Diss. Greifswald. Greifswald 1910.

**Sand, Eduard**: Die Abgrenzung der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten nach der Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Diss. Tübingen. Berlin 1913.

**v. Sarwey, O.**: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1883.

**Schlosser, Gustav**: Die Revolution von 1848. Gütersloh 1883.

**Schmoller, Gustav**: Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte. Berlin 1921. Zit. Schmoller, A.

**Schmoller, Gustav**: Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte, besonders des Preußischen Staates im 17. und 18. Jahrhundert. Leipzig 1898. Zit. Schmoller, B.

**Schoen, Paul**: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.

**Schoenborn, Walther**: Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen Staatsrecht. Diss. Heidelberg. Heidelberg 1906.

**v. Schücking, Lothar**: Die Reaktion in der inneren Verwaltung Preußens. Berlin 1908.

**Schücking, Walther**: Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg. Dtsch. öffentl. Recht d. Gegenwart. Bd. 14, Tübingen 1911.

**v. Seydel, Max**: Bayerisches Staatsrecht. Auf der Grundlage der 2. Aufl. neubearbeitet von Josef v. Grassmann und Robert Piloty. Dtsch. öffentl. Recht d. Gedenwart. Bd. 22, Tübingen 1913.

**Sombart, Werner**: Die deutsche Volkswirtschaft im Neunzehnten Jahrhundert. 2. Aufl. Berlin 1909. Zit. Sombart, A.

**Sombart, Werner**: Die gewerbliche Arbeiterfrage. 2. Aufl., Berlin und Leipzig 1912. Zit. Sombart, B.

**Frhr. v. Stengel, Karl**: Die Organisation der Preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. Leipzig 1884.

**Stüve**: Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westphalen. Lena 1851.

**Thiel, H.**: Berichte über die Zustände und die Reform des ländlichen Gemeindewesens in Preußen. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44. Leipzig 1890.

**v. Treitschke, Heinrich**: Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert. 4. Aufl., Bd. I—V, Leipzig 1886—1894.

**Frhr. v. Ulmenstein, Heinrich Christian**: Die preußische Städteordnung und die französische Communalordnung Berlin 1829.

**Walz, Ernst**: Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. Dtsch. öffentliches Recht d. Gegenwart. Bd. V, Tübingen 1909.

**Weiß, Karl Eduard**: System des deutschen Staatsrechts. Regensburg 1843.

**Wessels, Heinrich**: Das generelle staatliche Oberaufsichtsrecht in Preußen über die Selbstverwaltung der Städte und Landgemeinden. Diss. Göttingen. Köln 1911.

**Wielandt, Friedrich**: Die badische Gemeindegesetzgebung im engeren Sinne. 3. Aufl., Heidelberg 1893.

**Wolff, Adolf**: Berliner Revolutionschronik. Berlin 1898.

**Zoepfl, Heinrich**: Grundsätze des Allgemeinen und Deutschen Staatsrechts mit besonderer Rücksicht auf die neuesten Zeitverhältnisse. IV. Auflage, Heidelberg und Leipzig 1855—1856.

## Stenographische Berichte:

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main. Herausgegeben von Fr. Wigard. Leipzig 1848, 1849, zit. St.B.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der zur Vereinbarung der preußischen Staats-Verfassung berufenen Versammlung. Beilage zum Preußischen Staatsanzeiger. Berlin 1848, zit. N. V.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch das Allerhöchste Patent (die Allerhöchste Verordnung) vom

5. Dezember 1848 einberufenen Kammern.
(I. Kammer Bd. 1—5, 1849/50, II. K. 1849, zit. St. B. a, I, II. K.)

30. Mai 1849 einberufenen zweiten Kammer.
(Bd. 1—5, 1849/50, zit. St. B. b, II. K.)

2. November 1850 einberufenen Kammern.
(Erste Kammer Bd. 1—2, 1851, zweite Kammer Bd. 1—4, 1851, zit. St. B. c, I, II. K.)

4. November 1851 einberufenen Kammern.
(I. K. Bd. 1—2, 1852, II. K. Bd. 1—3, 1852, zit. St. B. d, I., II. K.)

# Einleitung:

## Grundlage, Entwicklung und Auswirkung des verwaltungspolitischen Ideenkampfes in Preußen und den wichtigsten deutschen Mittelstaaten von den Befreiungskriegen bis zur Revolution.

Man täte dem Geiste und Gehalt des verwaltungspolitischen Ideenkampfes der 1848er Bewegung Unrecht, wollte man in ihm die überspannte Auswirkung vorübergehender Revolutionierungssucht erblicken. Er bedeutet mehr. In ihm verschärft sich im Rahmen der Gesamtbewegung der kulturelle und soziale Gegensatz des deutschen Ostens zum deutschen Westen zu erbitterter Feindschaft. Zwei Gegner treten einander gegenüber: der Grossgrundbesitz des östlichen flachen Landes, gestützt auf seine in der Kolonialgeschichte des Grenzgebietes begründete rechtliche und wirtschaftliche Vormachtstellung gegenüber der ihm auch kulturell unterlegenen Masse der Kleingrundbesitzer und Tagelöhner; — auf der anderen Seite das durch die liberalen Freiheitsideen aufgerüttelte bürgerliche gewerbliche Unternehmertum insbesondere der industriellen westlichen Städte, das die Bindungen vergangener Rechtsentwicklungen von sich stösst und den nüchternen Machtmittler im Wirtschaftskampf, die Kapitalkraft, mehr oder weniger ausgeprägt auch als Masstab für die politische Geltung aufstellen will.

In den außerpreussischen deutschen Ländern, die in dem sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aufbau ihres Staates keine unüberbrückbaren Gegensätze aufwiesen, konnte dieser mit dem Beginn des Jahrhunderts einsetzende Kampf sich im Wege eines vor stärkeren Erschütterungen bewahrten Entwicklungsablaufes auswirken. In Preussen aber musste der Landerwerb des Jahres 1815 verwaltungspolitische Gegensätze aufeinanderprallen lassen, die sich weder durch die Verwaltungsroutine der Beamtenschaft, noch durch den Ideenschwung des liberalen Geistesstromes aus der Welt schaffen liessen.

Es ist nicht reizlos, den Kräfteausgleich der beiden Gegner in den folgenden Jahren zu beobachten. Dass der siegreiche Osten zunächst seine Rechtsgedanken nach Westen auszubreiten gedachte, kann nicht Wunder nehmen. Und in Steins Städteordnung von 1808 hatte der preussische Osten ein vorbildliches Gesetzeswerk, das auch dem Anhänger moderner Staatsauffassung keinen Angriffspunkt bot. [1]) War in ihm nicht die Anerkennung des in der Um-

[1]) Zum folgenden v. Blume S. 15, 19 ff., Bornhak A. III, S. 5 ff. B. S. 329 ff., 376 ff., Ferber S. 24 ff., Gierke C. S. 5 ff., Gneist S. 97 ff., v. Grumbkow S. 18 ff., Jellinek S. 281 ff., Klein-Hattingen I., S. 83, Maurer B. IV. S. 287, Meier C. S. 121 ff., Meißner S. 14 ff., Petersilie S. 50, 60. Philippovich S. 23, Preuß A. S. 264 ff., B. S. 22, D. S. 20 ff., Schoen S. 24 ff.

klammerung des absoluten Staates verkannten selbständigen Persönlichkeitswertes des kommunalen Gemeinwesens ausgesprochen? Sollte durch die Verwirklichung seiner Bestimmungen der Staatsbürger nicht zur Erkenntnis seiner Staatsgebundenheit und Staatsgeltung durch Heranziehung zu kommunaler Selbstverwaltung geführt werden? Widersprach es liberaler Staatsanschauung, dass Stein die Gerichtsbarkeit und Polizei, die die Anschauung der vergangenen Jahrhunderte als „integrierenden Teil der dem städtischen Gemeinwesen . . . kraft eigenen Rechtes zustehenden obrigkeitlichen Gewalt“ [1]) angesprochen hatte, als unveräusserliches Hoheitsrecht für den Staat in Anspruch nahm? Ein Blick auf die im Westen gepriesene französische Municipalverfassung muss vom Gegenteil überzeugen, hatte diese doch die in der revolutionären Frühzeit errichtete korporative Selbstverwaltung der Gemeinden auf ein Mindestmass beschränkt zugunsten einer schlagfertigen, durch stärkste zentrale Beeinflussung seitens der Staatsbehörden gekennzeichneten Gestaltung der in einer Hand geeinten untersten staatlichen und kommunalen Verwaltung [2]) Dennoch liessen sich aus unten darzulegenden Gründen die Steinschen Grundsätze im preussischen Westen nur in Westfalen in Form der revidierten Städteordnung durchführen.

Die ausserpreussischen Staaten Mittel- und Nordostdeutschlands folgten, von westlichen Grundsätzen wenig beeinflusst, nur zögernd dem Vorbild der preussischen Städteordnung. Das Königreich Sachsen glich seine bisher mittelalterlich-korporative Stadtverfassung erst durch die in der Allgemeinen Städteordnung von 1832 ausgesprochenen Grundsätze im Wege des Statutarrechts dem Steinschen Gesetzeswerk an, ohne die städtische Gerichtsbarkeit aufzuheben, während die Polizeigewalt als Staatshoheitsrecht in Anspruch genommen wurde.[3]) Hannover verzichtete auf eine einheitliche Städteordnung [4]), verfolgte aber bei der seit 1814 ständig betriebenen Reformierung der einzelnen Stadtverfassungen ebenfalls Grundsätze der preussischen Gesetzgebung, die in einigen kurzen Leitsätzen im Staatsgrundgesetz von 1833 [5]) unterstrichen wurden. Irgendeine Einheitlichkeit auch nur in der Frage der Zuweisung der Gerichtsbarkeit und Polizei wurde indessen nicht erstrebt.[6])

Noch weniger weit nach Westen vermochte das durch die patrimonialen Hoheitsrechte des Grossgrundbesitzes gekennzeichnete östliche Landgemeinderecht vorzudringen. Die Einführung der

---

[1]) Anschütz A. S. 340 vergl. auch S. 343 ff., Leidig, S. 450 ff., v. Meier A. S. 322 ff., C. S. 278 ff., Meißner S. 46 ff., Preuß A. S. 319 ff., v. Rönne B. S. 500, Städteordnung § 165 f., rev. St. O. § 109.

[2]) Berthélemy S. 157 ff., 173 ff., 181, 212. Bornhak A. III, S. 36 ff., B. S. 386 ff., Duesberg S. 17. ff., Ferber S 16 ff,. Jellinek S. 278, v. Maurer B. IV. S. 302 f., Odenbreit S. 73, Preuß A. S. 321 ff., Ulmenstein S. 31 ff., 81 ff.

[3]) v. Maurer B. IV. S. 343 ff., Seyffahrdt im Wörterb. d. dtsch. Staats- u. Verwaltungsrechts II, S. 77 ff.

[4]) v. Meier B. II, S. 489 ff.

[5]) Abgedruckt v. Meier B. II. S. 490 ff.

[6]) v. Maurer B. IV. S. 339 ff., v. Meier B. II. S. 450 ff., 489 ff., 528 ff., 551 ff.

Landgemeindebestimmungen des Allgemeinen Landrechts gelang nur in den ehemals sächsischen Landesteilen Preussens [1]) Im Königreich Sachsen war die Landgemeindeverfassung, die weitgehend der des preussischen Rechts entsprach, durch die napoleonische Zeit nicht beeinflusst, in Hannover die alte Landgemeindeverfassung wieder durchgeführt worden. Auch diese kannte die Landgemeinde hinsichtlich ihrer Aufgaben und Mitgliedschaft nur als Realgemeinde und gab ihre Verwaltung den landesherrlichen Aemtern, die auch Polizei und Gerichtsbarkeit handhabten, und deren Unterbedienten anheim. Auch sie kam nicht ohne den Begriff der selbständigen Gutsbezirke aus, doch waren diese weitgehend in die staatliche Aemterverfassung eingegliedert. [2])

Nicht als ob man an leitender Stelle die Rückständigkeit dieser Bestimmungen in Preussen, Sachsen und Hannover verkannt hätte. Es fehlte nicht an Vorschlägen und Durchführungsversuchen einer neuen Regelung. Im Königreich Sachsen suchte eine Landgemeindeordnung von 1838 reformierend einzugreifen, ohne den Mut zu finden, die patrimonialen Hoheitsrechte anzutasten. [3]) In Hannover entwickelte das Staatsgrundgesetz von 1833 und das Landesverfassungsgesetz von 1840 ein grosszügiges Programm der Selbstverwaltung der Landgemeinden und stellte sogar das Prinzip der Inkommunalisierung der bisher nicht im Gemeindeverband stehenden Güter auf, ohne indessen greifbare Erfolge zu haben. [4])

In Preussen hatte das schon von Stein angestrebte Ziel, den Gemeinden eine hinreichende Selbstverwaltung zu sichern, die an dem Grossgrundbesitz haftenden obrigkeitlichen Befugnisse auf eine verantwortliche Staatsbehörde überzuleiten und die kommunalen Steuerzahler an der Besetzung dieser Behörde zu interessieren, [5]) eine Fülle von Entwürfen zur Folge gehabt. Das Jahr 1808 brachte deren drei: einen von dem Provinzialminister v. Schrötter, den das Streben vorsichtiger Reformierung bestehender Zustände kennzeichnet [6]), und je einen von dem Kammerpräsidenten v. Vincke [7]) und dem Staatsrat v. Schön [8]), die mit dem Hinweis auf englische Verwaltungsvorbilder die unterste Gerichtsbarkeit und Polizei im Sinne obrigkeitlicher Selbstverwaltung staatlichen Friedensrichtern über größere Bezirke übertragen wollten. [9]) Der PräsidentBorsche [10]) wollte in Entwürfen aus den Jahren 1809 und 1810 die französische Mairieverfassung einführen. Der Staatsrat Köhler [11]) warb in den Jahren

---

[1]) Duesberg 19, 22, 29.
[2]) v. Meier B. S. 584 ff., 318 ff., 341 ff., Stüve, S. 118 ff., 123 ff., 129, 147 ff.
[3]) Gesetz- u. Verordnungsbl. S. 431 ff.
[4]) v. Meier B. II. S. 588 ff.
[5]) Gneist. S. 99 f., vergl. auch Anm. 43, Keil A. S. 147 ff. Treitschke III. S. 100 ff., 768.
[6]) Keil A. S. 79 Anl. D, v. Meier C S. 134 f., 353 ff., Treitschke III. S. 100.
[7]) v. Meier C. S. 129 ff., 332 ff., Keil A. S. 83 ff.
[8]) v. Meier C. S. 138 ff., 365 ff.
[9]) Keil A. S. 84, 87.
[10]) Keil A. S. 88 ff., 93 ff., Anl. E, v. Meier C. S. 143 f., 382 ff.
[11]) Keil A. S. 98 ff., Anl. F.

1809, 1811 und 1815 für eine Ausbreitung der Städteordnungsgrundsätze auf das flache Land im Sinne einer gemeinsamen Gemeindeordnung für Stadt und Land. An Schröttersche Gedanken knüpfte 1810 wieder der Staatsrat Friese an [1]). Alle diese Entwürfe blieben ebenso wirkungslos, wie der unter dem Einfluss der Freiheitskriege und der konstitutionellen Strömung im deutschen Bund [2]) gemachte Versuch, die verwaltungspolitische Rechtseinheit im neuen Preussen durch Ausarbeitung einheitlicher Kommunalgesetze zu erreichen. Der von der eingesetzten Immediatkommission im Jahre 1820 überreichte Entwurf einer Landgemeindeordnung [3]) wollte eine organisch-zellenmässige Gemeindeselbstverwaltung im Staate durchführen und wagte doch keinen Inkommunalisierungszwang für die Rittergüter auszusprechen. In die Zukunft wies er durch weitgehende Anerkennung des Samtgemeindegedankens. Aber für den Augenblick zeigte er keinen Weg eines billigen Ausgleichs der Interessen der etwa 15 000 bisher mit obrigkeitlichen Rechten ausgestatteten Grossgrundbesitzer und der ihnen wirtschaftlich und kulturell meist unendlich unterlegenen Mitglieder der etwa 25 000 Zwerggemeinden des preussischen Ostens in gemeinsamer kommunaler Betätigung. Nach dem Scheitern dieses Entwurfes schliefen die Reformvorschläge in Preussen ein. —

Die weiteste Ausbreitung der in der sozialen und wirtschaftlichen Gliederung des Ostens begründeten Rechtsgedanken auf die gesamtpreussische Verwaltung gelang jenem merkwürdigen Bündnis von romantisch-deutschtümelndem Idealismus und nüchterner Interessenpolitik des bevorzugten Grundbesitzes, das unter dem Namen der neuständischen Bewegung die Besetzung der Vertreterschaften in den höheren Kommunalverbänden des gesamten Preußens regelte. [4]). Zwar nahm man theoretisch durch die Gesetze wegen Anordnung der Provinzialstände aus den Jahren 1823 und 1824 [5]) und die im Anschluss an sie ergangenen Kreisordnungen aus den Jahren 1825—1828 [6]) dem Grossgrundbesitz die Alleinherrschaft auf den Kreistagen. Aber die neuständische Anordnung des Vertreterverhältnisses auf den Kreistagen, wo auf 10 Rittergutsbesitzer noch nicht ein bäuerlicher und ein städtischer Vertreter kamen [7]), und die von derselben Willensrichtung bestimmte Ausgestaltung der Provinzialstände konnte dem Anhänger des liberalen Gedankens besonders im westlichen Preussen nur als Herausforderung erscheinen.

Alle diese Tatsachen mussten dazu führen, dass im Westen

---

[1]) Keil A. Anl. G, v. Meier C. S. 135 ff., 381 ff.
[2]) Treitschke III. S. 98.
[3]) Keil A. Anl. I, auch S. 119 ff., Treitschke III. S. 99 ff, 108 ff., 768.
[4]) Zum folgenden Bornhak A. III. S. 50 ff., 72 ff., B. S, 391 ff., Schoen S. 361 ff., 365 Anm. 2, 436 ff.
[5]) G. S. 1823, S. 130 ff., 1824, S. 62 ff., s. auch Allgem. Ges. wegen Anordn. d. Provinzialstände v. 5. 6. 1828. G. S. S. 129 f.
[6]) Schoen S. 366, G. S. 1825 S. 203 ff., 217, 233; 1827 S. 54 ff., 71 ff., 117 ff.; 1828 S. 34 ff.
[7]) Bornhak B. S. 395.

sich allmählich ein grundsätzliches Misstrauen gegen jedes Eindringen politischer und sozialer Rechtsnormen des Ostens ausbreitete, das sogar vor dem Werke Steins nicht Halt machte.[1]) Man wies zu seiner Rechtfertigung auf die Sonderstellung des alten Kulturlandes gegenüber dem Kolonialcharakter des Ostens hin. Man pries die Vorzüge der französischen Municipalverfassung, die durch die Beseitigung der rechtlichen Trennung von Stadt und Land der gleichmässigen kulturellen Durchdringung weiter städtischer und ländlicher Bezirke besser gerecht würde. Man warnte vor einer Einführung einer irgendwie patrimonial-beherrschten Agrarverfassung, hätte doch der liberale Geist und die weitgehende Industrialisierung den Gegensatz zwischen Grundbesitz und beweglichem Besitz augenfällig zugunsten des letzteren entschieden und einer Patrimonialverfassung besonders im Rheinland jedes Verständnis entzogen.[2]) Die preussische Regierung musste nachgeben, zumal schon Bayern 1818[3]), Württemberg 1822, 1828 und 1833[4]) und Baden 1831[5]) dieser Entwicklung Rechnung getragen hatte. Diese drei süddeutschen Staaten hatten einheitliche Gemeindeordnungen für Stadt und Land geschaffen, den Grundbesitzeinfluss zurückgedrängt und durch Bindung des passiven Wahlrechts an einen Zensus in Bayern und Festsetzung des Dreiklassenwahlrechts in Baden der Steuerkraft entscheidende Bedeutung für die politische Berechtigung gegeben. Im übrigen entsprachen die Gesetzesbestimmungen weitgehend dem Steinschen Selbstverwaltungsgedanken, doch ist zu beachten, dass Bayern sich eine in Zustimmungs- und Genehmigungserfordernissen wirksam werdende Kuratel vorbehielt[6]), und dass Württemberg und Baden dem preussischen Vorbild in der Inanspruchnahme der Ortspolizei als Staatshoheitsrecht nicht folgten.

Die westfälische Landgemeindeordnung und die rheinische Gemeindeordnung, die Preussen in den Jahren 1841 und 1845 erliess,[7]), kamen den Wünschen des Westens in erstaunlichem Umfange entgegen. Sie änderten wenig an der durch die französische Mairieverfassung festgelegten einseitigen Ernennung und überwiegenden Beeinflussung und Bindung der kommunalen Exekutivorgane seitens des Staates. Wichtiger ist für die Beurteilung der Revolutionsforderungen von 1848, dass die rheinische Gemeinde-

---

[1]) Bornhak B. S. 386, Ferber S. 33 ff., Treitschke III. S. 103 ff., IV. S. 192 f.

[2]) Bornhak A. III. S. 42 ff., Preuß A. S. 306 f., 320 f., Treitschke III. S. 100, 103 ff., vgl. auch Duesberg S. 31 ff. 43.

[3]) Königl. Verordn., die künft. Verf. u. Verwaltg. der Gemeinden im Königreich betr. vom 26. 5. 1818, rev. durch Gesetz vom 1. 7. 1834, vergl. auch v. Maurer B. IV. S. 323 ff., v. Pözl S. 247, Preuß A. S. 299 ff., v. Seydel S. 46, 506 ff.

[4]) Verwaltungsedikt f. d. Gemeinden, Stiftungen u. Oberämter v. 1. 3. 1822, Gesetz über das Bürger- und Beisitzrecht v. 18. 4. 1828, rev. Fassung v. 4. 12. 1833; vergl. auch Göz S. 271 ff., v. Maurer B. IV. S. 329 ff., v. Mohl II. S. 150 f., Preuß A. S. 300 f., v. Sarwey I. S. 341 ff.

[5]) Gesetze „über die Verfassung u. Verwaltung der Gemeinden" u. „über die Rechte der Gemeinde-Bürger u. d. Erwerbung d. Bürgerrechts" v. 31. 12. 1831; vergl. auch v. Maurer B. IV. S. 331 f., Walz, S. 171 ff., Wielandt S. 1 ff.

[6]) §§ 21, 121 ff., 129 ff., V. O. v. 1818; v. Maurer B. IV. S. 327, v. Pözl S. 247.

[7]) G. S. 1841, S. 297 ff; 1845, S. 523 ff.

ordnung in der preussischen Verwaltungsgesetzgebung nach dem Vorbild Süddeutschlands das schon in der westfälischen Landgemeindeordnung angedeutete nach Zensusrücksichten abgestufte Wahlrecht einführte [1]), und dass beide Gesetze das politische Gemeinderecht nur den stärksten Steuerzahlern, den Meistbeerbten, zugestanden. [2]) In die Zukunft deutet auch die Verankerung des Samtgemeindegedankens in beiden Gesetzen. [3]) In ihm findet sich die notwendige Ergänzung zur Forderung der Aufteilung des gesamten Staatsgebiets unter kommunale Genossenschaften. Seine auf die altwestfälische Amtsverfassung [4]) und mehr noch auf den in der französischen Cantonsmairie verwirklichten Grossgemeindegedanken [5]) gegründete Ausgestaltung war geeignet, den dem universalen Gemeindegedanken gemachten Vorwurf der mangelnden Tragfähigkeit der östlichen Kleingemeinden für Kommunalaufgaben zu entkräften.

Das bunte Bild der Gemeindeverfassungen in den grösseren deutschen Staaten zeichnet getreu die Kräfteverhältnisse zwischen liberalem Kapitalbesitz und ständig bevorzugtem Grundbesitz auf. Von Osten nach Westen, wo der erstarkende Angreifer stand, gesehen, bröckelt immer mehr die politische Macht des Grossgrundbesitzes ab und macht dem Herrscher der neuen Zeit Platz. Es wäre falsch, zu glauben, die Kapitalinteressen der Revolution hätten die Selbstverwaltungsorganisation, soweit sie bestand, zerschlagen oder wesentlich erneuern wollen. Nicht der Maschine galt der Kampf, wollte man ihren Arbeitsbereich doch im Gegenteil auf das östliche flache Land ausdehnen. Die gesellschaftlich-einseitige Auswahl der Maschinisten war es, die insbesondere in der Organisation der höheren Kommunalkörper zum Widerspruch reizte. Was Wunder, dass die Masse der revolutionären Steuerzahler, die die Herrschaft des privilegierten Grundbesitzes zu brechen trachtete, an seine Stelle eine Bevorzugung des beweglichen Kapitalbesitzes oder wenigstens des Kapitalbesitzes in seinem ganzen Umfange einzutauschen suchte? Was Wunder, dass sie in der im letzten Grunde grossartigen Einseitigkeit, die jeder Revolution die bestimmende Prägung gibt, alles geschichtlich und kulturell Gewordene, Ost und West, Kolonial- und Mutterland, unter die erstickende Schablone des dogmatischen Idealzustandes bringen zu können glaubte? —

## Hauptteil: Die Revolution und ihre verwaltungspolitischen Ideen.

Wie aus dieser Skizze der vormärzlichen Gemeindeverfassung zu sehen war, ist es ungerecht, ihr den Vorwurf zu machen, sie habe

[1]) §§ 50 ff. G. O. §§ 41, 54 L. G. O.; Meißner S. 27 ff.
[2]) §§ 13, 78, 88 ff., 110 ff., L. G. O., §§ 8, 76, 85, 105, 108 ff., G. O.
[3]) §§ 40 ff., L. G. O., 35 ff. G. O.
[4]) Duesberg S. 26 ff., Ferber S. 9 ff., Odenbreit S. 74, Ohde S. 14 ff., 19 ff., 25, 28 ff., 38 ff., 50.
[5]) Berthélemy S. 160, Duesberg S. 17 ff., 32 ff., Ferber S. 18 f., Jellinek S. 278, Ulmenstein S. 32.

die revolutionäre Kraft des liberalen Geistesstromes ihrer Zeit nicht verspürt und nicht berücksichtigt. Betrachten wir das Gebiet unserer näheren Darstellung, Preussen, so müssen wir zugeben, dass völlig rückschrittlich die Kreis- und Provinzialverwaltung war; ausgesprochen rückschrittlich im Sinne der liberalen Selbstverwaltungsidee war auch das östliche Landgemeinderecht, wenn auch praktisch und wirtschaftlich gesehen die Regelung im preussischen Kolonialgebiet mit seinen starken kulturellen und sozialen Unterschieden zwischen der beherrschenden und der beherrschten Schicht bei eingehender Betrachtung nicht völlig unberechtigt erscheinen kann.

Die Verwaltungsorganisation der preussischen Städte und der Landgemeinden Westfalens und Rheinpreussens entsprach indessen durchaus den liberalen Forderungen freiheitlicher Kommunalverwaltung, in den westlichen preussischen Städten unter der Herrschaft der revidierten Städteordnung und der rheinischen Gemeindeordnung unter starker Berücksichtigung der kapitalistischen Strömung der Zeit, die der grösseren Steuerleistung auch ein grösseres Maass politischer Rechte einräumen zu müssen glaubte. Dass die Selbstverwaltung der rheinischen Kommunen und westfälischen Landgemeinden sich nicht zur vollen Höhe der Stein'schen Städteordnung hatte ausreifen können, war eine Tatsache, die von dem liberalen Dogma schlechterdings nicht als rückständig kritisiert werden konnte, da es doch gerade die Kommunalverfassung des revolutionären Frankreichs, des Landes der „unsterblichen Prinzipien von 1789" war, die hier der geplanten weitergehenden Selbstverwaltung trotzte.

## I. Der verwaltugspolitische Ideenkampf im Paulskirchenparlament.

Es kann wohl gesagt werden, dass der Gedanke der freien Gemeindeverfassung schon seit Beginn des Jahrhunderts in unaufhaltsamem Vordringen begriffen war, und zwar, wie wir sahen, nicht nur in Preussen, sondern in fast allen bedeutenderen deutschen Staaten. Die Revolution fand demnach nicht die Aufgabe vor, einen neuen Gedanken der Verwirklichung entgegenzuführen, sondern konnte sich darauf beschränken, den Gedankeninhalt einer bereits seit langem hier rascher, dort langsamer ablaufenden Entwicklung zur allgemeingültigen Norm zu erheben und als verfassungsmässig abgestempeltes Grundrecht den konstituierenden Organen der Einzelstaaten aufzuzwingen.

### a) Die Festlegung der Gemeinderechte.

Es liegt wohl eine Ueberschätzung dieser zusammenfassenden Normierung einer lebendigen Entwicklung in den Worten des Abgeordneten Schulz in der Frankfurter National-Versammlung: „Wenn die Volkserhebung des verflossenen Jahres uns auch nur die endliche Verwirklichung der selbständigen Gemeinde gebracht hätte, dieser Grundlage alles gesunden Staatslebens, dieser besten Schule echter politischer Tugend

und Tüchtigkeit, so würde unsere Erhebung durch diese segensreichen Folgen allein unvergesslich sein.“ [1])

### aa) § 24 des Kommissions- und Ausschußentwurfes der 17 Vertrauensmänner.

Der in der 5. Sitzung des Paulskirchenparlamentes am 24. Mai 1848 beschlossene [2]) und in der 6. Sitzung am 25. Mai 1848 [3]) zusammengesetzte Verfassungsausschuss der Nationalversammlung [4]) konnte ein gewisses Vorbild für seine Arbeit in dem Verfassungsentwurf sehen, den die am 3. April 1848 auf Einladung der Bundesversammlung in Frankfurt zusammengekommenen 17 Vertrauensmänner der verbündeten Regierungen im Laufe des April ausgearbeitet und am 27. April dem Bundestage überreicht hatten. [5]) Dieser Siebzehnerausschuss hatte in seiner zweiten Sitzung im 15. April eine Kommission zur Ausarbeitung eines Vorentwurfes eingesetzt, deren tätige Mitglieder in erster Linie Dahlmann und Albrecht waren. [6])

Die Kommission beschränkte sich darauf, in § 24 des am 15. April dem Ausschuss vorgelegten [7]) Entwurfes unter der Ueberschrift: „Grundzüge der Verfassung der einzelnen Staaten“ den Fragenkreis des eigentlichen Kommunalrechts mit den Worten zu umreissen:

„Das Reich gewährleistet dem Volk, den einzelnen Regierungen gegenüber, folgende Grundrechte und Einrichtungen: . . .

c. eine freie Gemeindeverfassung.“ [8])

Schon im endgültigen Entwurf des Siebzehnerausschusses wurde dieser Satz erweitert durch die Worte:

„auf Grundlage selbständiger Verwaltung in Gemeindeangelegenheiten.“ [9])

### bb) Ziffer 17 des Kommissionsentwurfes und Artikel IX des Ausschußentwurfes des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung.

Da eine Verständigung der Regierungen über diesen Entwurf und infolge dessen auch seine Vorlage an die Nationalversammlung nicht erfolgte [10]), diese andererseits die Ursprünglichkeit ihrer Machtfülle darzutun bestrebt war, lehnte der am 25. Mai zusammengetretene Verfassungsausschuss des Paulskirchenparlamentes es ab, den

---

[1]) St. B. S. 5158.
[2]) St. B. S. 71.
[3]) St. B. S. 88.
[4]) Verzeichnis seiner Mitglieder bei Droysen B. S. 361, Anlage 1.
[5]) Hübner S. 112 ff., 141; Droysen B. S. 1; Eckhard S. 34 ff.; Roske S. 35 ff.
[6]) Droysen A. S. 48.; Hübner S. 122 ff.
[7]) Hübner S. 123.
[8]) Droysen A. S. 104.
[9]) Droysen A. S. 74, 104, Hübner S. 133.
[10]) Droysen B. S 2: Eckhardt S. 36; Hübner S. 160 ff.

Entwurf der Siebzehn seinen Verhandlungen zugrundezulegen. [1]) Die am 26. Mai vom Verfassungsausschuss eingesetzte Vorkommission, bestehend aus Dahlmann, v. Mühlfeldt und Robert v. Mohl hielt sich allerdings in ihrem am 1. Juni dem Ausschusse vorgelegten „Entwurf über die Volksrechte" doch sehr stark an den Wortlaut des Siebzehnerentwurfes, wenn sie unter Ziff. 17 als Grundrecht gewährleistet:

„Freie Gemeindeverfassung auf Grundlage der Wahl der Gemeindevorsteher und Vertreter und der selbständigen Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten." [2])

Der Verfassungsausschuss der Frankfurter Nationalversammlung glaubte sich indessen mit diesem kurzem Programmsatz nicht begnügen zu dürfen.

In dem am 3. Juli 1848 in der 30. Sitzung der Nationalversammlung vorgelegten Entwurf der Grundrechte des Deutschen Volkes bestimmte demnach Artikel IX:

§ 43. Jede deutsche Gemeinde hat als Grundrecht ihrer Verfassung:

a) die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter,
b) die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Polizei,
c) die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushalts,
d) Oeffentlichkeit der Verhandlungen, soweit die Rücksichten auf besondere Verhältnisse es gestatten,
e) allgemeine Bürgerwehr. Die Ordnung der Bürgerwehr und ihr Verhältnis zur allgemeinen Wehrpflicht wird ein Reichsgesetz bestimmen."

„§ 44. Jedes Grundstück muss einem Gemeindeverbande angehören.

Beschränkungen wegen Waldungen und Wüsteneien sind der Landesgesetzgebung vorbehalten." [3])

Fünf Mitglieder des Verfassungsausschusses hatten sich in einem Minderheitsgutachten dahin ausgesprochen, dass unter a) einzufügen sei:

„Mit Ausschluss des Bestätigungsrechtes der Staatsbehörde." [4])

Die Motive sprechen sich zu § 43 sehr viel vorsichtiger dahin aus, dass das Recht der Vorsteher- und Vertreterwahl „den Gemeinden nur als Regel" eingeräumt worden sei, „ohne dass der Landesgesetzgebung ausnahmslos das Recht, eine Staatsgenehmigung für notwendig zu erklären, entzogen werden sollte." [5])

Die Tragweite der hier aufgestellten Normen sei durch einen Vergleich mit den bisher in Preussen geltenden Gemeinderechtsvorschriften klargestellt.

---

[1]) Droysen B. S. 2; Eckhardt S. 37.
[2]) Droysen B. S. 3, Anlage 2, S. 364; Eckhardt S. 43; Roske S. 38.
[3]) St. B. S. 684; Droysen B. S. 55, Anlage 5, S. 377; Roske S. 57.
[4]) St. B. S. 689; Droysen B. Anlage 5, S. 386.
[5]) St. B. S. 687; Droysen B. Anlage 5, S. 383.

1) Zu § 43 Abs. a: Angesichts der Forderung der freien Vorsteherwahl ist festzustellen, dass der Magistrat nach den Städteordnungen von 1808 und 1831 der staatlichen Bestätigung bedurfte, und dass die Oberbürgermeister der grossen Städte nach den Städteordnungen und die Bürgermeister der rheinischen Städte von der Krone oder der Regierung, die Gemeindevorsteher in Rheinland und Westfalen vom Landrat und die Schulzen im preussischen Osten von der Gutsherrschaft ernannt wurden.

Zur Frage der freien Gemeindevertretungswahl ist zunächst daran zu erinnern, dass die östlichen und die kleineren westlichen Landgemeinden durch alle Inhaber des Gemeinderechts vertreten wurden, [1]) und dass in den preussischen Städten nach den Städteordnungen und der rheinischen Gemeindeordnung die Vertreterversammlungen aus allgemeinen direkten geheimen Wahlen hervorgingen, [2]) die nach der Städteordnung nur hinsichtlich ihrer Gesetzlichkeit der Prüfung und Bestätigung des Magistrats unterworfen waren, [3]) während nach der rheinischen Gemeindeordnung der Landrat ausserdem zur Prüfung der „Qualifikation" der Gewählten berechtigt war. [4]) Nicht aus Wahlen ging in den westfälischen und rheinischen grösseren Landgemeinden ein Teil der Gemeindevertreter hervor, hatten doch die zur Gemeinde gehörigen landtagsfähigen Rittergüter in Westfalen und die meistbesteuerten Grundeigentümer im Rheinlande auf Grund des Gesetzes Sitz und Stimme in der Gemeindevertretung. [5])

2) Zu § 43 Abs. b: Das weitgehende Mass der Stelbstverwaltung in Gemeindeangelegenheiten wird am besten durch die Skizzierung des Umfanges der staatlichen Aufsichtsrechte gekennzeichnet werden können. Es mag darum hier genügen, festzustellen, dass sich die Staatsgewalt in der Städteordnung von 1808 das Recht der Prüfung und Genehmigung von kommunalen Verfassungshandlungen, nämlich den Magistratswahlen und Statutenfestsetzungen, und das Recht der Einsichtnahme und Mängelrüge im Gebiete der Kommunalverwaltung vorbehielt, [6]) während die revidierte Städteordnung und gleichlautend die westfälische Landgemeindeordnung und die rheinische Gemeindeordnung den Kreis der genehmigungsbedürftigen Geschäfte auf wichtige Verwaltungshandlungen, besonders auf dem Gebiete der kommunalen Finanzverwaltung, ausdehnte und das Recht der Mängelabstellung durch Staatszwang verankerte. [7]) —

---

[1]) §§ 20 ff. II. 7 A. L. R. §§ 49 ff. L. G. O., §§ 44 ff. G. O.
[2]) §§ 72 ff. St. O., §§ 50 ff. rev. St. O., § 52 G. O.
[3]) §§ 107 St. O., 74 rev. St. O.
[4]) § 58 G. O.
[5]) §§ 50 ff. L. G. O., §§ 46 f. G. O.
[6]) §§ 1, 2, 189 St. O.; vergl. auch v. Grumbkow S. 31 ff.
[7]) §§ 117 ff., 139 rev. St. O., vergl. auch Meißner S. 43, Preuß B. S. 163, Schoenborn S. 27.

Dass die Polizei in Preussen, Bayern und Sachsen nicht mehr als Teil des Gemeinderechtsinhaltes aufgefasst wurde, ist schon einleitend erwähnt worden. Es ist nicht uninteressant, einen Blick auf die Entstehung dieser Bestimmung in der Städteordnung von 1808 zu werfen. Stein, der in althergebrachter Weise Polizei und Justiz den städtischen Korporationen als ihnen kraft eigenen Rechtes zustehende obrigkeitliche Gewalt hatte überlassen wollen, [1]) hatte sich dem Urteil seiner oben erwähnten Mitarbeiter v. Schrötter und v. Schön anschliessen müssen. v. Schrötters Wort: „Die Städte sollen sich selbst wiedergegeben werden; sie sollen das wieder werden, was sie waren, res publicae, jedoch, wie sich von selbst versteht, ohne Landeshoheit, also ohne Polizei und Justizgewalt, die lediglich vom Landesherrn abhängig bleibt," [2]) sprach das heute so oft als historisch-preussisch bezeichnete Prinzip der Staatlichkeit aller Polizei und Justiz scheinbar als einen bestehenden Grundsatz, in Wahrheit aber als neue Rechtsbehauptung aus. Der Grundsatz widersprach dem konservativen Gedanken ebenso sehr, wie dem liberalen, hielt doch jener wenigstens für die Städte an dem gewohnten Bilde der Einordnung von Polizei und Justiz unter die Gemeindeangelegenheiten fest, während dieser aus seiner naturrechtlich-liberalen Einstellung und der Anlehnung an französische Vorbilder heraus notwendig der Kommunalisierung der Ortspolizei und erstinstanzlichen Justiz in Stadt und Land das Wort reden musste. [3])

3) Zu § 43 Abs. c: Die Städteordnung von 1808 kennt noch keinen eigentlichen Haushaltentwurf und ordnet lediglich die Vorlage aller Etats der einzelnen Verwaltungszweige zur Begutachtung seitens der Stadtverordnetenversammlung an. [4]) Von einer Veröffentlichung ist auch in der revidierten Städteordnung, die die Festsetzung eines Jahreshaushaltsvoranschlags verlangt, [5]) noch keine Rede. Im Jahre 1836 empfiehlt ein Publicandum der Regierung zu Merseburg die Anfertigung und öffentliche Mitteilung von regelmässigen Uebersichten über die Gemeindeverwaltung. [6]) Während die westfälische Landgemeindeordnung keine Bestimmungen über eine Veröffentlichung trifft, verlangt die rheinische Gemeindeordnung bereits eine 14tägige Offenlegung der Haushaltsentwürfe „zur Einsicht der Gemeindeglieder und Forensen", oder eine Veröffentlichung durch Abdruck. [7])

---

[1]) Meier C. S. 278 ff.
[2]) Anschütz A. S. 342, vergl. auch das bei Meier C. S. 281 mitgeteilte Schreiben Freys an Schrötter.
[3]) Anschütz A. S. 344 ff.
[4]) § 183 St. O.; vergl. auch Leidig S. 339.
[5]) § 124 rev. St. O.
[6]) mitgeteilt bei v. Rönne B. S. 679 f.
[7]) § 89 Abs. III G. O.

4) Zu § 43 Abs. d: Die Oeffentlichkeit der Verhandlungen der Gemeindevertreter ist in den Städte- und Gemeindeordnungen nirgends ausgesprochen. Erst die Kabinettsordre vom 19. April 1844, die Veröffentlichungen über die Wirksamkeit der städtischen Behörden und Vertreter betreffend, [1]) gestattete die Veröffentlichung von Tätigkeitsberichten des Vorstands und der Vertretung der Gemeinde auf Grund eines Gemeindebeschlusses. Endlich setzte der vereinigte Landtag im Jahre 1847 durch, [2]) dass durch Gemeindebeschluss die Oeffentlichkeit in denjenigen Städten eingeführt werden sollte, die eine angemessene Vertretung des Stadtvorstandes in den Versammlungen der Stadtvertretung und geeignete Räumlichkeiten aufwiesen. [3])

5) § 43 Abs. e bedarf hier keiner Betrachtung.

6) § 44 verlangt die Inkommunalisierung der Rittergüter, die auf dem flachen Lande bisher nicht einmal im preussischen Westen durchgeführt oder auch nur angestrebt war, gestattete doch sogar die rheinische Gemeindeordnung den Besitzern standesherrlicher Rechte, sich, ihre Güter und die auf diesen wohnenden Personen ausserhalb des Gemeindeverbandes zu stellen. [4])

Die §§ 43 und 44 teilten mit mehreren anderen das Schicksal, bei der Veröffentlichung der Grundrechte am 27. Dezember 1848 nicht mit aufgeführt zu werden. Ihre Beratung war wegen der engen Wechselbeziehungen ihrer Bestimmungen zu Vorschriften der Reichsverfassung und wegen des Drängens der Zeit und der vorauszusehenden Langwierigkeit ihrer Kammerkritik zurückgestellt worden und wurde erst im Februar des folgenden Jahres aufgenommen. [5])

Schon die erste Lesung in der Nationalversammlung [6]) brachte einen erbitterten Kampf um einige Verbesserungsvorschläge, die die Rechte der Gemeinde erweitern oder einengen bezw. die Gemeindefreiheit zum Vorbild für die grossen Kommunalverbände nehmen wollten.

Zur ersten Kategorie gehörten insbesondere die Vorschläge zweier Abgeordneter der Rechten, des Bayern v. Nagel und des Oesterreichers v. Würth. [7]) v. Nagel beantragte unter a) den Worten: „Die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter“ die weitergehende Bestimmung hinzuzufügen: „mit Ausschluss jeder Einmischung der Staatsbehörde“, [8]) v. Würth: „mit Ausschluss jedes Vorschlags- und Bestimmungsrechtes“. [9]) Die littera c) wollte v. Nagel gefasst wis-

---

[1]) G. S. S. 101 f.
[2]) Allerhöchste Kabinettsordre vom 23. Juli 1847, die Oeffentlichkeit der Sitzungen der Stadtverordneten betreffend. G. S. S. 282.
[3]) Vergl. Leidig S. 282.
[4]) §§ 3, 5 G. O. §§ 3 ff. L. G. O.
[5]) Eckhardt S. 48, 51 f., 61 ff.; Roske S. 60.
[6]) Ueber die Parteien der Nationalversammlung vergl. Eckhardt S. 63 ff. Eisenmann S. 8 ff.
[7]) Eisenmann S. 11, 18,
[8]) St. B. S. 5157.
[9]) St. B. S. 5158.

sen: „die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes ohne Revision durch die Staatsbehörden, [1]) während v. Würth den Gemeinden insbesondere noch „das Recht der Bitte und Beschwerden an die Behörden, an die Volksvertretung und an die Reichsversammlung“ [2]) eingeräumt wissen wollte.

Auf der anderen Seite traten für eine schärfere Betonung der staatlichen Einflusssphäre insbesondere die ebenfalls der Rechten angehörenden Abgeordneten Rüder aus Oldenburg und Naumann aus Kottbus ein. [3]) Rüder verlangte in littera b) die Streichung des Satzes: „mit Einschluss der Ortspolizei“, [4]) ebenso Naumann, der in demselben Absatz die Worte: „unter verfassungsmässiger Oberaufsicht des Staates“ eingefügt wissen und auf littera e) völlig verzichten wollte, [5]) während dieser Absatz, der das Recht der Bürgerbewaffnung regelt, durch ergänzende Anträge der Abgeordneten der Linken Rödinger und Vischer, die beide württembergische Bezirke vertraten, [6]) in erweitertem Sinne ausgebaut werden sollten [7])

Es wäre falsch, anzunehmen, die Stimmen, die sich gegen die staatliche Einflussnahme auf die Gemeinden wendeten, hätten der Möglichkeit einer völligen Willkür der Gemeinden gegen die Staatsbehörden das Wort reden wollen. Man wollte tatsächlich nur das Oberaufsichtsrecht des Staates auf das durch das öffentliche Interesse bestimmte Mass zurückführen, wie es neben verschiedenen anderen Rednern auch v. Nagel [8]) ausdrücklich feststellt. „In allen diesen Fällen muss ein Oberaufsichtsrecht bestehen; denn hier konkurriert das öffentliche Interesse; aber in allen übrigen Dingen muss dieses Oberaufsichtsrecht dahin fallen, wenn die Selbständigkeit der Gemeinden verwirklicht werden soll.“ [9]) Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass v. Nagel, der sich am schärfsten gegen staatliche Einflussnahme aussprach, von bayrischen Verhältnissen ausging, wo, wie oben ausgeführt wurde, dem Staate noch immer eine nicht überall grosszügig gehandhabte Kuratel über die noch nicht zu grundsätzlicher Selbständigkeit gelangten Gemeinden zustand. Dass sich v. Nagels Antrag nur gegen diese Vormundschaft richtete, und zwar auch dieses in erster Linie nicht, um staatliche Missgriffe zu verhindern, sondern um die an die oftmals bequeme Bevormundung gewöhnten Kommunen zur Selbständigkeit zu zwingen, zeigt die Formulierung seines Antrags, wo er den staatlichen Einfluss grundsätzlich nur aus der Wahl der Kommunalorgane und aus der kommunalen Haushaltsgestaltung gebannt wissen wollte. Diese in ihrer Allgemeinfassung wohl noch zu weit gehenden Forderungen werden im obigen Sinne durch seine Antragsbegründung kommentiert.

---

[1]) St. B. S. 5157.
[2]) St. B. S. 5158.
[3]) Eisenmann S. II. 17.
[4]) St. B. S. 5157.
[5]) St. B. S. 5158.
[6]) Eisenmann S. 34, 41.
[7]) St. B. S. 5157.
[8]) St. B. S. 5161 f., 5156, 5164.
[9]) Abg. Rheinwald S. 5161.

v. Nagel war zu der Erfahrung gekommen, dass unter dem Druck und nicht weniger unter dem Schutze der Vormundschaft „das Interesse an dem Gemeindewohl nur sehr gering ist, und die Mitglieder der Gemeinde um die schlechte Wirtschaft ihrer Verwalter erst dann sich bekümmern, wenn ihre materiellen Interessen durch Ersatzleistungen oder Zahlungen in Anspruch genommen werden.“ [1]) Der Sinn seines Antrages lag demnach nur in der Forderung: „Je länger Sie ein Kind am Gängelbande führen, desto länger lernt es das Gehen nicht, — heben Sie die Kuratel ganz auf und die Not wird das Interesse erwecken!“ [2]) Dass er die Gemeindeselbständigkeit nicht bis zur völligen Lockerung des Staatsganzen durchgeführt wissen will, zeigen seine einschränkenden, in ihrer Durchführungstendenz vielleicht durch verstümmelte Mitteilung unklaren, in ihrer Willensrichtung aber unmissverständlichen Worte: „Ich bin aber der Meinung, dass auch dem Staate selbst das Recht eingeräumt werden müsse, gegen erlassene und unterlassene Verfügungen der Gemeindebehörden durch den Staatsanwalt an die Staatsbehörde selbst eine Appellation oder, wie man sagt, aussergerichtliche Beschwerde zu bringen, damit es nicht in der Willkür der Gemeinden steht, freiwillig von den allgemeinen Landesgesetzen sich zu entfernen.“ [3])

Die langatmigen parlamentarischen Auseinandersetzungen, mochten sie von dieser oder jener Seite herkommen, gipfelten demnach sämtlich in der Forderung: Gemeindeselbstverwaltung unter verfassungsmässig beschränkter Staatsaufsicht. [4]) Man verfocht also hier ein Programm, das nicht neu war, sondern schon seit der Steinschen Städteordnung die Gesetzgebungstendenz in steigendem Maasse beherrschte.

Um ein neues, ein weitgeschautes Ziel kämpften die Abgeordneten Barth, v. Gersdorf und Schulz-Weilburg. v. Gersdorf aus Ostpreussen gehörte der äussersten Rechten, der Württemberger Barth und der Nassauer Schulz der gemässigten Linken an. [5]) Letzterer beantragte, dem § 43 den Zusatz hinzuzufügen:

„Gleiche Bestimmungen gelten auch für grössere Verwaltungsbezirke, welche, gleichviel unter welchem Namen, zu gemeinsamen Zwecken in den einzelnen Staaten bestehen oder neu gebildet werden.“ [6])

Die Anträge Barths und v. Gersdorfs enthielten in ähnlichem Wortlaut den gleichen Sinn. [7])

Die Selbstverwaltung der Kommunalverbände in modernem Sinne war ihr Ziel, „ein Mittelglied der Staatsgliederung,“ wie Schulz-Weilburg ausführt, „welches notwendig ist, um dem Ge-

[1]) St. B. S. 5160.
[2]) St. B. S. 5160.
[3]) St. B. S. 5161.
[4]) Vergl. bei Droysen B. S. 50 d. Behandl. dieser Frage im Verf. Aussch. im gleichen Sinne.
[5]) Eisenmann 10, 29, 34.
[6]) St. B. S. 5157.
[7]) St. B. S. 5169.

meindeleben seinen rechten Halt zu geben und es gegen Verkümmerung sicherzustellen.“ [1])

„Die Gemeinden, in ihrer Vereinzelung, würden dem Staate gegenüber ohnmächtig dastehen, wenn dieses Mittelglied, diese Mittelgewalt, fehlte. . . Das Leben der Gemeinden drängt in vielen Stücken über sich hinaus fast in allen Seiten des Staatslebens . . . Stadt und Land stehen nicht mehr in ihrer mittelalterlichen Abgeschlossenheit einander gegenüber, sondern in der innigsten Wechselbeziehung. Die Städte können nicht mehr wie abgeschlossene Inseln im Lande stehen . . . Ein enger Krähwinkelsinn wird durch ein tüchtiges Kreisleben unmittelbarer und gründlicher geheilt, als durch den ferner stehenden Staat, und doch zugleich das Heimatgefühl mehr erhalten . . . Der Kreis ist, wie die Gemeinde, eine selbständige Gesamtpersönlichkeit mit eigenen Lebenszwecken, nicht bloss eine Staatsunterabteilung . . .[2]) Benachbarte Landkreise haben oft gemeinsame besondere Aufgaben und Bedürfnisse, die sie selbsteigen am besten leiten können. Darum müssen auch die Verbindungen solcher Landkreise zu Distrikten ebenfalls das Grundrecht der eigenen Besorgung ihrer besonderen Angelegenheiten haben . . . Später mögen sich auch die grösseren Reichskreise . . . entwikkeln . . . Ich achte die grosse Nation der Franzosen, ich liebe dies schöne Frankreich; aber zur Freiheit halte ich doch die Germanen für befähigter, weil sie diesen merkwürdigen Innungsgeist, diesen freien Genossenschaftssinn besitzen, den weder die Romanen noch die Slaven in diesem Grade aufzuweisen haben . . . Geben Sie dem deutschen Volke das germanische Recht der Selbstverwaltung in allen Kreisen des Staatslebens zurück . . Vertrauen Sie auf die schöpferische Kraft des Volkes!“ [3])

Die Ausführungen des Abgeordneten Schulz-Weilburg sind hier in ursprünglicher Form und eingehender mitgeteilt worden, weil sie ein typisches Moment der deutschen liberalen Entwicklung schlagartig beleuchten: die Bindung des durch seine Befreiung aus mittelalterlichen Fesseln vereinsamten Einzelwesens in politisch-genossenschaftliche Verbände, dieser „merkwürdige Innungsgeist“, den der germanische Mensch nicht verlernen kann und nicht verlernen will.

Es ist erstaunlich, wie wenig Beachtung diese Anträge fanden, die in ihrem Geist und ihrer Folgerichtigkeit bestechend und in ihren Zielen erwünscht sein mussten. Man tat sie in der ersten Lesung mit den wenigsagenden Worten ab, eine derartige Formulierung gehörte nicht in die Grundrechte des Deutschen Volkes,[4]) die Vermittlung zwischen den Gemeinden und dem Staate müsse man erst „der weiteren staatlichen Entwicklung überlassen“. [5])

In der Abstimmung nach der ersten Lesung wurde der § 43

---

[1]) St. B. S. 5158.
[2]) St. B. S. 5158.
[3]) St. B. S. 5159.
[4]) Abg. Rüder: S. 5163. (Abg. der Rechte aus Oldenburg, Eisenmann S. 17.)
[5]) Abg. Beseler: S. 5165. (Abg. der Rechte aus Greifswald, Eisenmann S. 17.)

in der von dem Verfassungsausschuss vorgeschlagenen Form unter Weglassung der die Bürgerwehr behandelnden littera e) angenommen.[1])

Ebenso nahm die Nationalversammlung in erster Lesung den § 44 in der vorgeschlagenen Form an. Der erste Absatz, der jedes Grundstück einem Gemeindeverbande angliederte und sich in erster Linie gegen die Ausnahme der Rittergüter aus dem Gemeindeverbande und ihre darauf begründete steuerliche Bevorzugung wandte, war in seinem Ziele unmissverständlich und rief keine längere Diskussion hervor. Dagegen verlangte fast die Hälfte der Versammlung die Streichung des zweiten Absatzes, der Ausnahmen für Waldungen und Wüsteneien zuliess.[2]) Gerade in diesem Satze glaubte man eine Möglichkeit für eine parteiisch beeinflusste Regierung zu sehen, die Waldungen des adligen Grossgrundbesitzes von der Gemeindesteuerlast zu befreien. [3])

Die endgültige Annahme auch dieses Absatzes fusste insbesondere auf die Erwägung, dass die im vorhergehenden Paragraphen ausgesprochene Ueberweisung der Ortspolizei an die Gemeinden zu grossen Schwierigkeiten führen könnte, wenn nicht die Möglichkeit vorhanden wäre, kleinen nur über eine dürftige Verwaltungsorganisation verfügenden Gemeinden die polizeiliche Verwaltung ihrer etwaigen grossen Waldungen abzunehmen. —

Der Kampf der Meinungen um den Artkel IX der Grundrechte bei der zweiten Lesung des Entwurfes durch den Verfassungsausschuss in seiner 166. Sitzung vom 2. 3. 1849[4]) und bei der endgültigen Abstimmung der Nationalversammlung in ihrer 182. Sitzung vom 8. März 1849[5]) konzentrierte sich fast ausschliesslich auf die Frage der staatlichen Oberaufsichtsrechte und des Verhältnisses der Gemeinde zur Ortspolizei. Zwischen den Zeilen liest man oft eine wohltätig anmutende Ernüchterung, eine unverkennbare Umkehr vom Gebiet der politischen Phantasie zu dem der wirtschaftlichen Notwendigkeiten. Schon die Vorkommission des Verfassungsausschusses griff den in der ersten Lesung der Nationalversammlung gefallenen Antrag Naumanns auf, hinter den Satz:

„b) die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten“

die Worte zu setzen:

„unter verfassungsmässiger Oberaufsicht des Staates“

bei gleichzeitiger Streichung der Bestimmung:

„mit Einschluss der Ortspolizei.“ [6])

Die Oberaufsicht des Staates glaubte man insbesondere durch die Erwägung gerechtfertigt, dass man die kommende Generation der Gemeindeglieder vor der Selbstsucht der gegenwärtigen Gene-

---

[1]) St. B. S. 5166—5168.
[2]) vgl. zu dieser Bestimmung die durch ähnliche Gesichtspunkte bedingte Ausnahme in § 11, Abs. 5. des preuß. Ges. v. 27. 12. 1927. G. S. S. 213.
[3]) Abg. Moriz Mohl: St. B. S. 5170.
[4]) Droysen A. S. 561 ff.
[5]) St. B. S. 5608. ff.
[6]) Droysen A. S. 561 ff., 565 ff.

ration schützen zu müssen glaubte. „Der Drang zur Teilung ist gross, besonders bei Waldungen, und die Menge denkt nicht daran, für die künftigen Geschlechter zu sorgen." [1] „Der Staat hat das Recht und die Pflicht, die Gemeinden als solche in ihrem Vermögen gegen die derzeitigen Gemeindeglieder zu schützen." [2] Diese Befürchtungen, denen im Verfassungsausschuss ernstlich nur Wigard widersprach, der „auch hier seinem Prinzip, dass eine allgemeine Tugendhaftigkeit bei den Untertanen und eine allgemeine Lasterhaftigkeit bei den Regierungen herrscht, treu geblieben" [3] war, veranlassten den Ausschuss zu der Einfügung des Satzes:

„unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates". [4]

Die Nationalversammlung vertiefte die Aussprache über die Oberaufsicht weiter und legte, gestützt auf landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Gutachten, die grosse Gefahr dar, die eine durch keinerlei staatliche Aufsichtsmöglichkeiten gehemmte kommunale Willkür für eine intensivere Bewirtschaftung der Land- und Forstkulturen darstellen würde, zumal in grossen Teilen Deutschlands ein Drittel, ja die Hälfte der Waldflächen in Gemeindebesitz stände. „Würde einmal mit Konsequenz nachhaltige Wirtschaft geführt, so würden die Gemeinden viel grössere Materialerträge erhalten; aber die Ungeduld und die Armut wollen nicht darauf warten, und so wird, wenn gar keine Aufsicht über die Wirtschaft ist, auf Kosten der Nachkommen die Nutzung genommen." [5] Auch der Verkauf der Gemeindeländereien und des Gemeindebergwerkeigentums sowie die willkürliche Schuldenaufnahme seitens der Gemeinden drängten zur Aufstellung einer staatlichen Aufsicht, um die gegenwärtigen Gemeindeglieder zu verhindern, um zeitiger Vorteile willen die wirtschaftliche Existenz der bleibenden Körperschaft in Frage zu stellen. [6]

Die Gegenspieler, unter ihnen besonders wieder Wigard, zauberten vergebens das Schreckbild der Kuratel des bürokratischen Polizeistaates hervor und führten das Beispiel der mit dem Rechte der alten Städteordnung belehnten Städte des östlichen Preussens und der rheinischen Städte an, die ohne wesentliche staatliche Einflussmöglichkeiten ihr Gemeindevermögen vorbildlich verwalteten. [7] Die vergleichende Heranziehung der rheinischen Gemeindeverfassung muss hierbei merkwürdig berühren, da die in ihr normierten staatlichen Einflussmöglichkeiten nicht denjenigen der Steinschen

---

[1] Abg. v. Rotenhan bei Droysen A. S. 562. (Abg. der äußersten Rechten aus Franken. Eisenmann S. 11.)
[2] Abg. Reh bei Droysen A. S. 562. (gemäßigte Linke aus Darmstadt. Eisenmann S. 34.)
[3] Abg. Dahlmann b. Droysen A. S. 563 f. (Abg. der Rechten aus Bonn, Eisenmann S. 17.)
[4] Droysen A. S. 565.
[5] Abg. Moriz Mohl St. B. S. 5610. (keine Partei, aus Stuttgart, Eisenmann S. 47.)
[6] St. B. S. 5610 f., 5614.
[7] St. B. S. 5613, Droysen A, S. 564.

Städteordnung, sondern den wesentlich schärferen der revidierten Städteordnung entsprechen.

Immer wieder vermisst man hier von der anderen Seite die Entgegnung, dass diese Kommunen in ihrer Willensbildung entscheidend und einseitig von den an einer konservativen Gemeindevermögensgebarung interessierten Besitzerkreisen beeinflusst waren, und dass eine Gefahr für das Gemeindevermögen erst in dem Augenblicke auftauchen kann, wo die breite ungegliederte Masse mit ihrem einseitigen Streben nach wirtschaftlicher Besserstellung in die kommunalen Beschlussorgane Eintritt findet. Dieser Augenblick sollte aber jetzt doch das liberale Gleichheitstreben der Revolution gekommen sein!

Der Antrag des Verfassungsausschusses auf Zusetzung der Worte: „unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates", dessen Tendenz durch ähnlich lautende Anträge unterstrichen wurde, ging in der Abstimmung als einzige Aenderung gegenüber der Fassung der ersten Lesung in die endgültige Fassung der Grundrechte über. [1])

Die Entscheidung über die Frage, ob den Gemeinden die Ortspolizei als Gemeinderecht zu bestätigen sei, stand im Verfassungsausschuss auf des Messers Schneide.

Die Vorkommission hatte sich für die Streichung dieses Satzes ausgesprochen. [2]) Sie mochte wohl angesichts der oben dargelegten Tatsache, dass die preussische, bayrische und sächsische Gesetzgebung die Ortspolizeigewalt neuerdings mit Entschiedenheit als Hoheitsrecht dem Staate vorbehielten, eine einseitig zwingende Regelung im Sinne der entgegengesetzten württembergisch-badischen Gesetzgebung für unzuträglich erachten. In dem Verfassungsausschuss indessen sprach man sich nach einer Beratung, die sich nicht ins Gebiet des Grundsätzlichen hineinwagte und augenscheinlich mehrmals Missverständnissen insbesondere in der Abgrenzung des Begriffes der Ortspolizei ausgesetzt war, mit 11 gegen 10 Stimmen für die Beibehaltung der Worte: „mit Einschluss der Ortspolizei" aus. [3]) Auch die Aussprache in der Nationalversammlung, die nichts neues brachte, führte bei der Abstimmung zum gleichen Ergebnis. [4])

Interessant ist die nochmalige Ablehnung einer grundrechtlichen Festlegung des Rechtes der allgemeinen Bewaffnung der Gemeindemitglieder als Teil der allgemeinen Volkswehr nach einer Aussprache, die noch einmal den Zorn der Linken gegen das Berufsheer auflodern liess, [5]) interessant auch ferner die von der Rechten erreichte nochmalige Ablehnung des alten Antrages des Abgeordneten Schulz-Weilburg, die Selbstverwaltungsrechte auf die höheren Kommunalverbände auszudehnen, die ohne vorherige Diskussion erfolgte. [6])

[1]) St. B. S. 5618.
[2]) Droysen A. S. 565.
[3]) Droysen A. S. 565.
[4]) St. B. S. 5614, 5618.
[5]) St. B. S. 5612 f., 5618 ff.
[6]) St. B. S. 5621.

Auch der § 44 wurde ohne Diskussion in der von dem Verfassungsausschuss vorgeschlagenen, gegenüber der ersten Lesung durch das Wort „soll“ statt „muss“ abgeschwächten Form angenommen. [1])

Die endgültige Fassung der Bestimmungen, die den verfassunggebenden Gewalten der Einzelstaaten ihren kommunalen Gesetzgebungsweg vorzeichnen sollten, lautete demnach bei ihrer zugleich mit der Veröffentlichung der Reichsverfassung am 28. März 1849 erfolgten Publikation:

§ 43: Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung:

a) die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter;
b) die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneterOberaufsicht des Staates;
c) die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes;
d) Oeffentlichkeit der Verhandlungen, soweit die Rücksichten auf besondere Verhältnisse es gestatten.

§ 44: Jedes Grundstück soll einem Gemeindeverbande angehören.

Beschränkungen wegen Waldungen und Wüsteneien bleiben der Landesgesetzgebung vorbehalten. —“

War somit festgelegt, dass kein Grundstück ausserhalb des Gemeindeverbandes stehen solle, und dass die Ortspolizeiverwaltung als Gemeinderecht zu gelten habe, so war dadurch eine besondere Bestimmung über die Aufhebung der gutsherrlichen Polizei überflüssig geworden, da diesem Rechtsinstitut in der Tat der Boden entzogen war. Gleichwohl hat sich eine derartige Vorschrift durch die verschiedensten Entwürfe und Lesungen hindurch erhalten und ist bereits am 27. Dezember 1848 veröffentlicht worden.

Diese Bestimmung über die Aufhebung der gutsherrlichen Polizei- und Gerichtsrechte braucht hier nur angedeutet werden, da ihre Festlegung im Rahmen dieser Untersuchung ohne entscheidende Bedeutung ist. Während nämlich der erste Rechtsgedanke, die Aufhebung der patrimonialen Polizei, seine parlamentarische Klärung erst bei der eingehend besprochenen Beratung der §§ 43/44 fand, ist die grundsätzliche Natur des zweiten, die Aufhebung der patrimonialen Gerichtsbarkeit, aus dem Geiste der Stein'schen Städteordnung in Verbindung mit dem der §§ 43/44 herzuleiten, soweit er für die vorliegende Arbeit in Betracht kommen kann.

Der Entwurf der 17 Vertrauensmänner und der Entwurf der Vorkommission des Verfassungsausschusses hatten sich über die patrimoniale Polizeiverwaltung nicht geäussert und lediglich die Aufhebung der Patrimonialgerichte verlangt. [2]) Der Entwurf des Verfassungsausschusses brachte indessen die erweiterte Bestimmung:

„§ 28: Ohne Entschädigung aufgehoben sind

[1]) St. B. S. 5635 f.
[2]) § 25 f. Entw. d. 17 Vertrauensmänner, Ziff. 16 Entw. der Vorkommission. Droysen B. S. 364, Anlage 2; Roske S. 42.

a) die Gerichtsherrlichkeit, die gutsherrliche Polizei . .." [1]

Im Laufe der Verhandlungen der Nationalversammlung, die im Hinblick auf die verwaltungspolitischen Ideen gegenüber den bei der Beratung der §§ 43 und 44 angezogenen Gesichtspunkten keine neuen Gedanken in den Streit hineinwarfen und ohne Gegensätzlichkeiten irgendwie bedeutsamer Art über die Gesetzestendenz verliefen, wurden diese Bestimmungen nur dem Wortlaut nach geändert. Sie lauteten nach der ersten Lesung:

„§ 35: Ohne Entschädigung sind aufgehoben:

1) die patrimoniale Gerichtsbarkeit, die grundherrliche Polizei . . ." [2]

und in der durch die zweite Lesung festgestellten, am 27. Dezember 1848 veröffentlichten endgültigen Fassung:

§ 35: Ohne Entschädigung sind aufgehoben:

1) die patrimoniale Gerichtsbarkeit und die grundherrliche Polizei . . ." [3]

## b) Die Aufhebung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Bevor wir uns der Entwicklung der revolutionären Forderungen im Gebiete des preussischen Kommunalrechts zuwenden, erscheint es notwendig, eine Bestimmung der Frankfurter Grundrechte kurz ins Auge zu fassen, die, ohne das Gemeinderecht unmittelbar zu berühren, einen wichtigen Merkstein der Verwaltungsentwicklung darstellt.

Als der Abgeordnete des dritten kurhessischen Wahlbezirks, [4] Wippermann, im Verfassungsausschuss den Antrag stellte, jede Administrativjustiz aufzuheben und die ihr bisher zugewiesenen Aufgaben den ordentlichen Gerichen zu überweisen, [5] knüpfte er an Rechtsanschauungen an, die sich in seinem Vaterlande durchgesetzt hatten. Als die Reichsgerichtsbarkeit, die berufene Wächterin über die Einhaltung der Grenzen der landesherrlichen Verwaltung gegenüber den Untertanen, mit der Auflösung des Reiches endgültig weggefallen war, blieb der in ihr verkörperte Gedanke der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in einigen süddeutschen Staaten, insbesondere nachweislich in Kurhessen und Württemberg, lebendig. [6] Hier suchten die obersten Zivilgerichte in die auch in der letzten Vergangenheit nie völlig bedeutungslos gewordene übergeordnete Stellung der Reichsgerichte in ihrer Zuständigkeit in Landeshoheitssachen einzurücken. Während sich diese Bestrebung in Kurhessen in justizstaatlichem Sinne durchsetzen konnte und eine wirksame Gerichtskontrolle über die Verwaltung schuf, verhinderte in Würt-

---

[1]) Droysen B, S. 376, Anlage 5; St. B. S. 683.
[2]) St. B. S. 2380—2450, 3880; Roske S. 66.
[3]) St. B. S. 4260 ff.; Roske S. 75.
[4]) Droysen B. Anl. I, S. 362.
[5]) Droysen B. S. 48, Anl. 3, S. 366.
[6]) Bühler A. S. 742 f., B. S. 20 ff., 48 ff.; Fleiner S. 228 f.

temberg die kurze absolutistische Periode von 1806—1819 eine derartige Entwicklung; man vertraute dort den Rechtsschutz auf dem Gebiete der Verwaltung den Administrativbehörden an, als deren höchste Instanz seit der Verfassung von 1819 der Geheime Rat erscheint, eine mit richterlichen Mitgliedern verstärkte Kollegialbehörde. Seine Tätigkeit gestaltete sich in der Folgezeit zu echter Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. [1]) Auch im Grossherzogtum Hessen und im Königreich Sachsen zeigten sich Ansätze zur Ausbildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit.

In den Grossmächten des deutschen Bundes, Preussen und Oesterreich, war auf Grund ihrer schon früh erreichten Freistellung von Einflüssen der Reichsgewalt die Erinnerung an die Reichsjustizkontrolle über Akte der landesherrlichen Verwaltung mehr verblasst, andererseits hatte sich besonders in Preussen die ordentliche Gerichtsbarkeit als starker Hut des Rechtes unter der absoluten Herrschaft gezeigt. Man hatte deshalb Grund, nur in der Anvertrauung aller Verwaltungsstreitsachen an die ordentlichen Gerichte eine volle Rechtschutzgewähr zu erblicken, eine Ansicht, die dank der justizfreundlichen Stellung der Mehrzahl der Juristen Verbreitung fand. [2]) Dass sich aus diesem ganzen Ideenkreis indessen ausserhalb der erwähnten süddeutschen Mittelstaaten noch keine grundsätzlichen Verfassungsfragen herausgeschält hatten, [3]) zeigt die Tatsache, dass der Grundrechtsentwurf der oben erwähnten Vorkommission des Verfassungsausschusses noch keinerlei Stellung gegen die Verwaltungsjustiz einnahm, obwohl in ihr doch ausser dem Württemberger v. Mohl, der augenscheinlich keinen Grund hatte, die verwaltungsgerichtsfreundliche Richtung seiner heimatlichen Gesetzgebung zu beklagen, [4]) auch der Preusse Dahlmann und der Oesterreicher v. Mühlfeldt tätig waren.

Der erwähnte Antrag des kurhessischen Abgeordneten Wippermann, der der Rechtsentwicklung seines Landes entsprach, musste dagegen den Vertreter der entgegengesetzten württembergischen Auffassung, v. Mohl, auf den Plan rufen. Droysens allzu knappes Verhandlungsprotokoll entspricht nicht recht der Bedeutung des Augenblickes, in dem sich auf der breiten Grundlage eines einheitlichen Reichsgesetzentwurfes zum ersten Male die Vertreter zweier Gedankenrichtungen entgegentraten, deren Kampf auf Jahrzehnte die öffentliche Meinung in Bann halten sollte. [5])

v. Mohl, der die Notwendigkeit einer richterlich-unabhängigen Entscheidungsbehörde in keiner Weise bestritt, bei ihr aber das nötige, bei den ordentlichen Gerichten oft zu vermissende Fachwissen gewährleistet sehen wollte, wurde, von seinem Landsmann Römer im Stich gelassen, überstimmt. Die allgemeine Erwägung, die Administrativjustiz, „die sich überall einniste und Willkür

---

[1]) Bühler B. S. 30 ff.
[2]) Bühler A. S. 743, Fleiner S. 229 f.
[3]) Bühler B. S. 48 ff., A. S. 743.
[4]) Droysen B. S. 363 f.
[5]) Droysen B. S. 48 f.

übe,“ [1]) bilde einen völlig ungenügenden Schutz gegen Uebergriffe der Verwaltung, führte zu der Formulierung:

„Die Administrativjustiz ist aufzuheben, sie wird fortan nur durch die ordentlichen Gerichte ausgeübt.“

Bei der systematischen Anordnung des grundrechtlichen Materials im Verfassungsausschuss erschien dieselbe Bestimmung unter Artikel VIII § 41 in der Form:

„Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, statt ihrer entscheiden die Gerichte,“, [2]) und bei der endgültigen Vorlegung an die Nationalversammlung unter der gleichen Rubrik:

„Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte“. [3])

Gleichzeitig legte der Ausschuss indessen ein von dem Oesterreicher v. Mühlfeldt und dem Wiesbadener Hergenhahn [4]) stammendes Minderheitsgutachten vor, des Inhalts: „Die allgemeine und ausnahmslose Bestimmung dieses Paragraphen sei nicht in die Grundsätze aufzunehmen.“ [5]) Die Nationalversammlung nahm in erster Lesung ohne Diskussion den Verfassungsausschussentwurf an. Ein von dem Abgeordneten Leue, dem Vertreter eines preussisch-sächsischen Wahlbezirks, gestellter Gegenantrag:

„Bei Entscheidung der Streitigkeiten über Verwaltungsgegenstände soll ein kontradiktorisches Verfahren vor den dazu bestimmten Verwaltungsbehörden stattfinden“, wurde nicht hinreichend unterstützt. [6]) Auch die Annahme in der zweiten Lesung vollzog sich ohne jede Diskussion. [7]) Man kann geneigt sein, anzunehmen, dass nur die Wenigsten der Abstimmenden sich über die Bedeutung der so summarisch behandelten Frage in der nächsten Zukunft der deutschen Verwaltungsentwicklung klar waren. [8]) — — —

Die Gründe für die mangelnde Rechtsgeltung und Rechtsbeständigkeit der von der Nationalversammlung beschlossenen Grundrechte und für ihre Nichtveröffentlichung in Preussen sind zu bekannt, als dass sie an dieser Stelle einer Darlegung bedürften. —

Ebenso, wie die deutschen einzelstaatlichen Verfassungsurkunden vor 1848 nur oberflächlich oder gar nicht die Gemeindeverfassungen behandelt hatten, [9]) begnügten sich die Verfassungen aus

[1]) Droysen B. Anl. 3, S. 366.
[2]) Droysen B. S. 54, Anl. 4, S. 370.
[3]) Droysen B. S. 55, Anl. 5, S. 377.
[4]) St. B. S. 2580.
[5]) Droysen B. S. 383, 386.
[6]) St. B. 2580.
[7]) St. B. 4297.
[8]) Eckhardt, S. 157.
[9]) Würtemberg. Verfassungsurkunde vom 25. 9. 1819 §§ 62—69. Verfassungsurkunde des Großherzogtums Hessen vom 17. 12. 1828, §§ 45 f. Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen vom 23. 8. 1829, Artikel 19—28. Grundgesetz für das Herzogtum Sachsen-Altenburg vom 29. 4. 1831, §§ 99—127. Neue Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig vom 12. 10. 1832, §§ 41—56. Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. 5. 1818, das badische Verfassungsgesetz vom 22. 8. 1818 und die sächsische Verfassungsurkunde vom 4. 9. 1831 enthielten keine Vorschriften über die Gemeindeverwaltung.

der Zeit nach 1848 zumeist mit einigen Programmsätzen, die im wesentlichen den Bestimmungen der Frankfurter Reichsverfassung folgten. [1] — — — —

## II. Die Entwicklung des verwaltungspolitischen Kampfes in Preußen.

Auch Preussen, [2] das spät und zögernd in die Reihen der Verfassungsstaaten eintrat, glaubte in seinem Verfassungswerk Grundlinien für die kommunale und staatliche Gemeindeverwaltung festlegen zu müssen. Um diese Grundsätze ist mit einer seltenen Zähigkeit gestritten worden, und folgt man ihrer Gestaltung durch die Arbeit der Kommissionen und verfassungsgebenden Instanzen in den Jahren 1848—1852, so sieht man ein bedeutsames Stück Staats- und Wirtschaftsgeschichte am Auge vorbeiziehen.

Man sieht, wie die liberale Freiheits- und Gleichheitsidee den Widerspruch zu der Patrimonialherrschaft der vergangenen Rechtsentwicklungsabschnitte zum System erhebt und den Zersetzungsprozess der führerlos gewordenen Zeit bewusst beschleunigt. Man sieht, wie der Führer der Revolution, das liberal-kapitalistische Bürgertum, den Sturm des Gleichberechtigungsstrebens, den er heraufbeschworen, um dem städtischen beweglichen Kapitalbesitz und dem durch die Hardenberg'sche Wirtschaftsgesetzgebung freigewordenen Kleingrundbesitz den ihm gebührenden politischen Einfluss zu sichern, nicht mehr einzudämmen in der Lage ist. Man sieht, wie einen Augenblick lang die Masse der besitzlosen Mitläufer ein Spiel mit dem Worte der Gleichberechtigung spielt, das den treibenden Machtgruppen der Revolution ebenso gefährlich werden konnte, wie ihren Gegnern, und letzten Endes tatsächlich der Reaktion die Wege ebnete. Mochte auch die Zeit für eine Herrschaft der Strasse oder auch nur für eine Gleichberechtigung der Besitzlosen noch nicht gekommen sein, der zitternde Bürger sah zum ersten Male mit Klarheit die schwielige Faust drohend auftauchen, und dieses Bild schreckte alle diejenigen, die in der Revolution nicht den gewaltigen Wegbereiter einer reifen Entwicklung, sondern nur ein zeitlich begrenztes prickelndes Auffahren aus gelangweilter Ruhe erblickten.

So sieht man zwar den kapitalistischen Liberalismus, der sich vorzugsweise auf die städtischen Steuerzahler stützte und ihre Verhältnisse zum Masse aller Dinge machen zu können glaubte, seine Lust am Generalisieren, das mit dem Despotieren nur allzu verwandt ist, [3] dahin auswirken, dass er in völliger Einseitigkeit seine Gesellschaftsordnung auf alles staatliche Leben projizierte. Aber der Sieg war nur von kürzester Dauer. Man sieht, wie der Abfall des ängstlich gewordenen Spiessertums und der Gegenangriff des im Osten

---

[1] Rev. Staatsgrundgesetz f. d. Fürstentum Reuß j. L. v. 14. 4. 1852, §§ 29 f., Staatsgrundgesetz f. d. Großherzogtum Oldenburg v. 22. 11. 1852, Art. 66—73.
[2] Zum folg.: Anschütz B. S. 28 ff., u. insbes. v. Rönne D.
[3] v. Maurer B. S. 357.

noch festgefügten patrimonialen Grundbesitzes das revolutionäre Gemeindeverfassungswerk bis zur Unkenntlichkeit verstümmelte, um die Zeit der grossen charakterlosen Kompromisse zwischen Kapitalbesitz und Grundbesitz einzuleiten, die die zweite Iahrhunderthälfte ausfüllt. --

### a) Der Angriff: Der Kampf um Artikel 105 der Verfassungsurkunde.

Weder der mit Bericht vom 15. Mai 1848 dem König vom Staatsministerium vorgelegte Urentwurf der preussischen Verfassungsurkunde, [1]) noch der von der königlichen Staatsregierung der preussischen Nationalversammlung vorgelegte Entwurf eines „Verfassungsgesetzes für den Preussischen Staat" vom 20. Mai 1848 [2]) enthielt irgendwelche Bestimmungen über die Kommunalverwaltung und -Verfassung.

#### aa) Der Entwurf der Verfassungskommission in der Nationalversammlung.

Aber schon der von der unter dem radikalen Einfluss Waldecks stehenden Verfassungskommission [3]) der Nationalversammlung am 26. Juli 1848 überreichte „Entwurf der Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat" widmete der Gemeindeverfassung einen Artikel, der in seinem Aufbau nahezu unverändert, in seinem Inhalt weitgehend umgeformt, durch die kommenden preussischen Verfassungsentwürfe ging.

Dieser Artikel 102 hatte folgenden Wortlaut: [4])

„Das Gebiet des Preussischen Staates wird in Bezirke, Kreise und Gemeinden eingeteilt, deren Grenzen, Einrichtung und Verwaltungsform durch besondere Gesetze, unter Festhaltung folgender Grundsätze näher bestimmt werden:

1) Ueber die inneren und besonderen Angelegenheiten der Bezirke, Kreise und Gemeinden beschliessen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Bezirke, Kreise und Gemeinden ausgeführt werden.

   Das Gesetz wird die Fälle bestimmen, in welchen die Beschlüsse der Gemeinden, Kreise und Bezirke der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind.

2) Die Vorsteher der Bezirke werden von der Staatsregierung ernannt, die der Kreise werden von den Gemeinden, die der Gemeinden von den Gemeindemitgliedern erwählt.

Die Organisation der Exekutivgewalt des Staates wird hierdurch nicht berührt.

---

[1]) Abgedr. Anschütz B. Anhang I, S. 596 ff., über seine Entstehung ebendort S. 36 ff.
[2]) N. V. I, S. 1—4.
[3]) Anschütz B. S. 41.
[4]) N. V. S. 634.

3) Den Gemeinden insbesondere steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeinde-Angelegenheiten zu, mit Einschluss der Ortspolizei.
4) Alle selbständigen Mitglieder einer Gemeinde, welche seit Jahresfrist in derselben ihren Wohnsitz haben, zu den Lasten der Gemeinde beitragen und sich im Vollgenusse der staatsbürgerlichen Rechte befinden, sind in Angelegenheiten der Gemeinde gleichberechtigt und insbesondere zur Wahl der Gemeindevertreter berufen.
5) Die Bezirks-, Kreis- und Gemeindeberatungen sind der Regel nach öffentlich. Die Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Ueber die Einnahmen und Ausgaben muss mindestens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden." [1])

Gegenüber der Verfassungsbestimmung des Frankfurter Parlaments fällt zunächst die Ausdehnung der kommunalen Selbstverwaltung auf die höheren Verbände, Kreise und Bezirke, auf. Auffällig ist dabei allerdings auch die Abkehr von der Staatseinteilung in Provinzen. Man fühlt in den Motiven [2]) die alte Befürchtung durchdringen, dass eine weitgehende Selbstverwaltung der Kommunen ein Feind der Staatsautorität sei, und der staatliche Einfluss deshalb nicht durch Selbstverwaltungsverbände von provinzieller Grösse beeinträchtigt werden dürfe. Durch die „Bildung kleinerer Bezirke mit einem die Exekutivgewalt repräsentierenden, dem Ministerium direkt untergeordneten Vorsteher" [3]) unter gleichzeitiger Abschaffung der kollegialen Regierungen und des Oberpräsidiums glaubte man am besten „den organischen Zusammenhang der einzelnen Teile des Staates mit dem Ganzen erhalten und den Zentralbehörden die Leitung desselben erleichtern" [4]) zu können. Es waren demnach in erster Linie Rücksichten auf die Notwendigkeiten der allgemeinen Landesverwaltung, die für den Wegfall der Provinzen sprachen, während die kommunale Selbstverwaltung eine viel wertvollere Stütze an der geschichtlich gewordenen Provinzialeinteilung, als an der unhistorischen Bezirkseinteilung hätte finden können, zumal diese auch durch eine Neuorganisation nicht allzuviel innerlich bedingten Zusammenhalt gewinnen konnte.

Im übrigen entspricht der Entwurf in seinem Inhalt in Bezug auf die Gemeindeverfassung im wesentlichen den Vorschriften der Paulskirchenverfassung. Insbesondere ist auch hier, was leicht übersehen werden könnte, die Aufhebung der selbständigen Gutsbezirke im ersten Absatz ausgesprochen. Der Satz: „Das Gebiet des Staates wird in . . . Gemeinden eingeteilt," kann nicht anders verstanden werden, als dass ein lückenloses Netz kommunaler Körperschaften das Land überziehen soll. Dass die Bezirksvorsteher von der Staatsregierung gewählt werden sollen, zeigt, dass sie nicht allein und auch nicht einmal in erster Linie Organe des kommunalen Bezirks-

[1]) Rönne D. S. 196.
[2]) N. V. S. 734.
[3]) N. V. S. 734.
[4]) N. V. S. 734.

verbandes sein sollen, zu denen der unten zu behandelnde Schwikkerath'sche Entwurf sie stempeln wollte, [1]) sondern Organe der allgemeinen Landesverwaltung, die hier in Funktionen der Kommunalverwaltung tätig werden. [2]) Man erkennt auch hier die wachsende Einsicht in die notwendige Einflussmöglichkeit des Staates, dem auch gesetzlich zu bestimmende Genehmigungsrechte vorbehalten werden. Nur schüchtern und nur nach vielfachem Kampfe ist das kapitalistische Element der Revolution angedeutet in der Bestimmung, dass die aktive und passive Wahlberechtigung insbesondere auch an die Leistung eines Beitrags zu den Gemeindelasten gebunden ist, eine Festlegung, die in den Motiven weitschweifig, aber im Kern eindeutig dahin kommentiert wird, dass nur diejenigen Gemeindeglieder „eine volle Berechtigung in allen Gemeindeangelegenheiten" erhalten sollen, „bei denen ein lebhafteres Interesse an die Erhaltung und Förderung des Gemeinwesens vorausgesetzt werden kann." [3])

Die durch die radikale Haltung der Mehrheit veranlasste vorzeitige Vertagung der Nationalversammlung am 9. November und ihre endgültige Auflösung am 5. Dezember 1848 [4]) verhinderten eine Beschlussfassung über diesen Artikel im Plenum. [5])

### bb) Der Kampf um die Bestimmungen der oktoyierten Verfassungsurkunde in den Revisionskommissionen und Kammern.

Im folgenden soll die Umformung der einzelnen Abschnitte des ursprünglichen Artikels 102 zum Artikel 104 der von der Krone am 5. Dezember 1848 unter Preisgabe des Vereinbarungsprinzips als in Kraft stehendes Gesetz [6]) oktroyierten Verfassungsurkunde [7]) und zum Artikel 105 der aus dem Kampf der beiden Kammern hervorgegangenen endgültigen Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. 1. 1850 [8]) dargestellt werden. Die oktroyierte Verfassung legte in den hinsichtlich ihrer Bedeutung unten zu würdigenden Eingangsworten des Artikels neben der Gemeinde-, Kreis- und Bezirkseinteilung auch die Provinzialeinteilung wieder fest, ein Vorgehen, dem sich die Revisionskommission [9]) und das Plenum der durch die Verordnung vom 30. Mai 1849 neu berufenen II. Kammer anschloss. Es darf hierbei aber nicht vergessen werden, dass diese sich nach Zusammensetzung und Einstellung wesentlich von der Nationalversammlung und der zunächst berufenen II. Kammer

---

[1]) N. V. S. 824.
[2]) Vergl. auch St. B. a, I. K., S. 549 f., 1244.
[3]) N. V. S. 734.
[4]) G. S. S. 371.
[5]) Anschütz B. S. 42 ff.
[6]) Rechtliche Würdigung der oktroyierten Verfassungsurkunde u. ihrer Revision bei Anschütz B. S. 55.
[7]) Anschütz B. S. 44 ff.
[8]) Anschütz B. S. 53 ff.
[9]) St. B. b, II. K., S. 543.

(auf Grund der Art ihrer Wahlauslese) durch die Abkehr von den extrem revolutionären Tendenzen unterschied, [1]) wie unten eingehend dargelegt werden soll. [2]) Auch der Zentralausschuss [3]) und das Plenum der I. Kammer griffen den Gedanken der Erhaltung der Provinzialkommunalverbände freudig auf. [4]) Die Behauptung, ein Wegfall der Provinzen, in denen sich oft verschiedene Stämme zusammenfänden und deren „lästige gemeinsame Verbände" [5]) auch in betreff ihrer Willensbildung durch die allgemeine Volksvertretung entbehrlich geworden sei, [6]) wurde überwiegend mit der Erwägung aus dem Felde geschlagen, dass die preussische Provinz gerade einen Verband darstelle, „der mehr wie irgend ein anderer ein eigentümliches Leben bewährt habe" [7]) und der „durch die grössere Ausdehnung befähigter als die Bezirke" sei, „grosse Unternehmungen für gemeinschaftliche Zwecke zu befördern und durchzuführen." [8])

Auf Veranlassung der Krone, die hierdurch eine stärkere Betonung der nebeneinanderherlaufenden Organisation der Gemeindeverbände als Selbstverwaltungskörper und als staatlicher Verwaltungseinteilungen erreichen zu wollen behauptete, [9]) gingen die Einleitungsworte endlich in folgender Fassung in die Verfassungsurkunde über:

„Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen des preussischen Staats wird durch besondere Gesetze unter Festhaltung folgender Grundsätze näher bestimmt:" —

Dem aufmerksamen Beobachter kann nicht entgehen, dass die Wortumstellung eine völlige Inhaltsänderung der Bestimmung mit sich brachte. Erklärte auch die Kommission der II. Kammer nachträglich, sie verstehe „den Eingang des Artikels 104 in seiner ursprünglichen Fassung nicht so, als ob dadurch eine Garantie habe ausgesprochen werden sollen, dass im preussischen Staat alles Land zu einer Gemeinde, alle Gemeinden zu Kreisen usw. gehören sollen," es werde also mit der neuen Fassung keine Garantie aufgegeben, [10]) so muss die ursprüngliche Einleitungsbestimmung: „Das Gebiet . . . wird in . . . Gemeinden eingeteilt . . ." jedem Unbefangenen die Ueberzeugung einflössen, dass man im Sinne der Frankfurter Grundrechte das Land mit einem lückenlosen Netz von Gemeinden überziehen und dadurch von selbst das Institut der patrimonialen Gutsbezirke unmöglich machen wollte. Dieser naturgemässen Deutung wurde durch die Annahme des Vorschlags der Krone endgültig die Grundlage genommen. Es bleibt merkwürdig, dass wegen dieser Aenderung in den Parlamenten keinerlei Kampf entbrannte.

---

[1]) Anschütz B. S. 56 f.
[2]) St. B. b, II. K., S. 555.
[3]) St. B. a, I. K., S. 1242. ff.; vergl. auch Anschütz B. S. 56.
[4]) St. B. a, I. K., S. 1257 ff.; 1481.
[5]) St. B. b, II. K., S. 543.
[6]) St. B. a, I. K., S. 1242.
[7]) St. B. b, II. K., S. 543.
[8]) St. B. a, I. K., S. 1242.
[9]) St. B. a, I. K., S. 2218, b, II. K., S. 2077, 2119.
[10]) St. B. b, II. K., S. 2077.

Die Ziffer 1 des Artikels ging unter sinngemässer Einfügung der Provinzialeinteilung, wie sie die oktroyierte Verfassung vorschlug, ohne wesentliche Aenderungen in die Verfassungsurkunde über [1]) Sie lautet nunmehr:

„1. Ueber die inneren und besonderen Angelegenheiten der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden beschliessen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden ausgeführt werden.

Das Gesetz wird die Fälle bestimmen, in welchen die Beschlüsse dieser Vertretungen der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind."

Die Ziffer 2 des Artikels, die das Wahlrecht der kommunalen Vorstandschaften regelt, beschwor einen erbitterten Kampf herauf. Die Fassung dieser Norm durchläuft alle Stadien von der revolutionären zur reaktionären Tendenz. Wir erinnern uns, dass der Magistrat nach der Städteordnung von 1808 und 1831 der staatlichen Bestätigung bedurfte und dass die Landräte, die Oberbürgermeister der grossen Städte nach den Städteordnungen und die Bürgermeister der rheinischen Städte von der Krone oder der Regierung, die Gemeindevorsteher in Rheinland und Westfalen vom Landrat ernannt wurden. Der Kommissionsentwurf hatte sich, wie gezeigt wurde, durchaus gegen eine derartig starke staatliche Einflussnahme ausgesprochen. Hatte er noch das Wahlrecht des Gemeindevorstehers den Gemeindegliedern und das des Kreisvorstehers den Gemeinden zugesprochen, um die Gemeinden und Gemeindeverbände „in ihrer freien Entwicklung nicht zu behindern", [2]) und nur das Ernennungsrecht des Bezirksvorstehers dem König vorbehalten, so nahm schon die oktroyierte Verfassung das Ernennungsrecht für den Provinzial-, Bezirks- und Kreisvorsteher für die Staatsgewalt in Anspruch und überliess den Gemeinden lediglich die Wahl des Gemeindevorstehers. Die Revisionskommission der II. Kammer schloss sich dieser Formulierung an, wobei sie das monarchische Prinzip auch äusserlich durch die Aenderung des „ungenauen" Ausdruckes „Staatsregierung" in „König" [3]) betonte. Das Plenum der II. Kammer glaubte mit dem formellen Hinweis auf § 30 des Entwurfs der Gemeindeordnung, der dem König nur in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern das von dem Regierungspräsidenten zu handhabende Bestätigungsrecht bei der Vorsteherwahl zusprach, [4]) den Absatz hinzufügen zu müssen:

„Die Wahl der Gemeindevorsteher bedarf der Bestätigung der Staats-Regierung in den Fällen, welche die Gemeindeordnung bestimmt." [5]) Tatsächlich brauchte sich die Kammer selbstverständlich in keiner Weise an die Bestimmungen einer erst geplanten Ge-

---

[1]) St. B. b, II. K., S. 543, 555, 1703, 1739, St. B. a, I. K., S. 1242, 1257 ff., 1481.
[2]) N. V. S. 734.
[3]) St. B. b, II. K., S. 544.
[4]) St. B. b, II. K., S. 556, 1738.
[5]) St. B. b, II. K., S. 556 f.

meindeordnung zu halten. Der wahre Grund zu dieser Massnahme lag vielmehr in dem unten näher darzulegenden Bestreben des neu gestärkten Revolutionsgegners, jede vorhandene Lücke in der Gesetzgebung ohne grösseres äusseres Aufsehen zugunsten der, wie er hoffte, in Zukunft reaktionär beherrschten Zentralgewalt auszufüllen. —

Der Zentralausschuss der I. Kammer wollte den noch weniger sagenden Zusatz machen: „Ueber die Beteiligung der Gemeinden bei der Anstellung der Gemeinde-Vorsteher wird das Gesetz das nähere bestimmen.“ [1])

Man spricht also hier nicht mehr von einer Beteiligung der Staatsgewalt an der Wahl der Gemeindevorsteher, sondern von einer Beteiligung der Gemeinde. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt des Bestimmungsrechtes auffällig auf die Seite des Staates. Die Motive sprechen sich hier insbesondere für ein Wahlrecht des Staates aus mehreren präsentierten Kandidaten aus, [2]) wie es bisher hinsichtlich des Oberbürgermeisters nach den Städteordungen und des Landrats gehandhabt wurde, während, wie gezeigt wurde, das staatliche Ernennungsrecht in Rheinland und Westfalen durch keinerlei kommunale Präsentationsrechte beschränkt war.

Wie in diesem Falle ist allgemein die Tendenz der ersten Kammer bemerkenswert, die nähere Feststellung grösserer Fragenkomplexe der kommenden Gesetzgebung anheimzustellen und in der Verfassung dehnbare Hinweise auf diese aufzunehmen. Nichts ist verständlicher, als diese Politik, gewann doch die Reaktion, insbesondere ihr Kern, der rechtselbische privilegierte Grossgrundbesitz, mit jedem Tage eine erhöhte Stosskraft gegen die verfallenden Kräfte des revolutionären Liberalismus. Scharf, aber nicht unrichtig sagt der Abgeordnete v. Rönne, die Entwicklung scheine dahin zu führen, dass man die ganze Verfassung aus den zwei Sätzen bestehen liesse: „Die Verfassung des preussischen Staates ist die einer konstitutionellen Monarchie. Das Uebrige bestimmt das Gesetz.“ [3])

Das Plenum der 1. Kammer schloss sich dem Entwurfe des Zentralausschusses an. [4])

Die Einigung zwischen beiden Kammern wurde erzielt auf Grund des Entwurfes: „Ueber die Beteiligung des Staates bei der Anstellung der Gemeinde-Vorsteher und über die Ausübung des den Gemeinden zustehenden Wahlrechts wird die Gemeinde-Ordnung das Nähere bestimmen.“ [5])

Grössere Umformungen musste die Ziffer 3 des Artikels 102 durchmachen.

Hier hatte der Kommissionsentwurf in bewusster Abkehr von dem seit Stein festgelegten Gesetzesgrundsatz [6]) bestimmt:

---

[1]) St. B. a, I. K., S. 1242 ff.
[2]) St. B. a, I. K., S. 1242 ff.
[3]) St. B. a, I. K., S. 1251.
[4]) St. B. a, I. K., S. 1257—1263.
[5]) St. B. b, II. K., S. 1703 f., 1738 f.; St. B. a, I. K., S. 2036 f.
[6]) Vergl. Anschütz A. S. 340 ff.; v. Meier C. S. 307. ff.

„Den Gemeinden insbesondere steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeinde-Angelegenheiten zu, mit Einschluss der Ortspolizei." Dieser Bestimmung fügte die oktroyierte Verfassung die Erklärung hinzu: „Den Zeitpunkt und die Bedingungen des Uebergangs der Polizei-Verwaltung an die Gemeinden wird das Gesetz bestimmen. Die polizeilichen Funktionen können in Städten von mehr als 30 000 Einwohnern auf Staats-Organe übertragen werden."

Wieder also die Verweisung auf spätere Gesetzgebung, wieder auch die, wenn auch zunächst noch schüchterne Beschneidung der im ersten Revolutionstaumel verheissenen Rechte.

Die Revisionskommission der II. Kammer ging auf diesem einmal beschrittenen Wege weiter. Sie strich die Bestimmung: „mit Einschluss der Ortspolizei" und setzte an ihre Stelle die wenig gehaltvolle Bemerkung:

„Die Bedingung des Uebergangs der Ortspolizei-Verwaltung an die Gemeinden, wie den Umfang der ersteren, wird das Gesetz bestimmen."

Während, wie wir oben sahen, die Mehrheit der Paulskirche die Innehabung der Ortspolizei für den Begriff einer weitgehenden Selbstverwaltung als unumgänglich ansah, ging man hier bewusst an die Klärung dieser grundsätzlichen Frage und sprach sich in sachlicher Uebereinstimmung mit den oben mitgeteilten Ansichten v. Schrötters und Freys, die in diesem Punkte bestimmend für die Stein'schen Reformen waren, [1]) dahin aus, „dass der unbeschränkte Uebergang der Ortspolizei-Verwaltung an die Gemeinden weder durch das Prinzip der möglichsten Selbständigkeit der Gemeinde-Verwaltung geboten . . . sei, . . . und dass jedenfalls kein hinreichender Grund vorhanden sei, der Gesetzgebung in dieser Hinsicht für alle Zukunft die Hände zu binden." [2]) — Das Plenum der II. Kammer trat diesem Entwurfe bei.

Der Zentralausschuss der I. Kammer zeigte wiederum das Bestreben nach Einschränkung der Selbstverwaltungssphäre der Gemeinden und Anvertrauung der näheren Bestimmungen an eine spätere Gesetzgebung. Auch er strich den Satzteil: „mit Einschluss der Ortspolizei" und setzte an seine Stelle, wohl in Anlehnung an die oben erwähnte viel umstrittene Bestimmung in der Frankfurter Aufzählung der Grundrechte, den Ausdruck: „unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates". Damit hatte dieser Absatz seinen ursprünglichen Charakter einer Generalklausel verloren und den einer Einschränkungsbestimmung angenommen, mochte man noch so grosse Worte von dem Fundamentalsatz der kommunalen Selbstverwaltung machen, der in diesem Absatz ausgesprochen sei. [3])

Weiter schlug der Zentralausschuss den Zusatz vor:

„Ueber die Beteiligung der Gemeinden bei Verwaltung der Ortspolizei bestimmt das Gesetz. Die Gemeinden sind schuldig,

---

[1]) Vergl. Anschütz A. S. 342; v. Meier C. S. 307—310.
[2]) St. B., b, II. K., S. 544.
[3]) St. B. a, I. K., S. 1242 ff.

auch in Landesangelegenheiten die Staatsbehörden zu unterstützen und die im Gesetz bestimmten Funktionen zu übernehmen.“ [1])

Die Ortspolizeiverwaltung wird also auch hier nicht mehr als Gemeindeangelegenheit angesehen, sondern ohne Hinzufügung leerer Versprechungen über den Uebergang der Polizei an die Gemeinden als Staatsrecht in Anspruch genommen. Alle diese Bestimmungen, die das Plenum der I. Kammer unverändert annahm, sind weder engherzig, noch auffällig den Interessen des erstarkten Grossgrundbesitzes angepasst. Und doch mussten sie in den Kreisen der revolutionären Bewegug, die die Innehabung der Ortspolizei kraft eigenen Rechtes für den Begriff einer wahren Selbstverwaltung als unumgänglich ansahen, als Zeugnis einer nicht leicht zu nehmenden Niederlage angesprochen werden.

Die widerstrebenden Ansichten der I. und II. Kammer einigten sich auf der Grundlage des Entwurfes der I. Kammer unter Weglassung des letzten Satzes. [2])

Durch die königliche Botschaft vom 7. Januar 1850 beantragte die Krone, diesem Absatz die Bestimmungen hinzuzufügen: [3])

„Zur Aufrechterhaltung der Ordnung kann nach näherer Bestimmung des Gesetzes durch Gemeinde-Beschluss eine Gemeinde-, Schutz- oder Bürgerwehr errichtet werden.“

Mit dieser Bestimmung wollte die Krone die Machtmittel der Gemeinde nicht stärken, sondern nur einem einst von der Revolution überlaut geforderten Institut, das im Laufe der Verhandlungen eine immer unwesentlichere Rolle gespielt hatte und die in der oktroyierten Verfassung noch vorgesehene Festlegung in einem gesonderten Artikel unter den Bestimmungen über die bewaffnete Macht nicht zu verdienen schien, ein verborgenes Plätzchen in der Verfassungsurkunde sichern. [4])

Beide Kommissionen und beide Kammern traten dem königlichen Vorschlag bei. [5])

Die Ziffer 4 des Artikels durchlief ohne andere, als unwesentliche formelle Aenderungen die Beratungen der Kammern und fand in folgender Form Aufnahme in der endgültigen Verfassungsurkunde:

„4. Die Beratungen der Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen sind öffentlich. Die Ausnahmen bestimmen das Gesetz. Ueber die Einnahmen und Ausgaben muss wenigstens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden.“

Die preussische Verfassungsurkunde enthielt damit einen Gemeindeverfassungsartikel, der in seinen Grundsätzen trotz und vielleicht auch infolge der weitgehenden Dämpfung des revolutionären Ueberschwangs geeignet war, einer durchaus modernen kommunalen Selbstverwaltung die Wege zu bahnen.

---

[1]) St. B. a, I. K., S. 1246.
[2]) St. B. b, II. K., S. 1704, 1739; St. B. a, I. K., S. 2037.
[3]) St. B. a, I. K., S. 2216; St. B. b, II. K., S. 1876.
[4]) St. B. b, II. K., S. 2071.
[5]) St. B. b, II. K., S. 2071, 2115; St. B. a, I. K. S. 2364, 2395.

Bevor auf die Einwirkung der verfassungsmässig festgelegten Kommunalrechte auf die Gemeinde- und Gemeindeverbandsordnungsentwürfe der gleichen und folgenden Zeit eingegangen werden kann, ist ein kurzer Blick auf die Bestimmungen über die patrimoniale Polizei und Gerichtsbarkeit zu werfen, soweit sie für die verwaltungspolitische Entwicklung von Bedeutung gewesen sind, obwohl ihre Beratungen wesentliche Gesichtspunkte nicht herauszuschälen vermocht haben.

Weder der oben erwähnte Verfassungsentwurf, [1]) noch der vom Staatsministerium der Nationalversammlung vorgelegte Entwurf vom 20. Mai 1848 [2]) brachte Normen über die Patrimonialrechte. Erst der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung enthielt in wörtlicher Anlehnung an den oben erwähnten Ausschussentwurf der Frankfurter Nationalversammlung in Art. 37 die Erklärung:

„Aufgehoben ohne Entschädigung sind:

a) die Gerichtsherrlichkeit, die gutsherrliche Polizei und obrigkeitliche Gewalt, sowie die gewissen Grundstücken zustehenden Hoheits-Rechte und Privilegien.“ [3])

Da nach unserer oben dargelegten Ansicht aus den Eingangsworten des Artikels 102 in demselben Entwurfe der Sinn zu entnehmen ist, dass kein Grundstück ausserhalb der Gemeindeeinteilung stehen sollte, und in Artikel 102 Ziffer 3 den Gemeinden die Polizeiverwaltung, die hier in erster Linie interessiert, als Kommunalrecht zugebilligt wurde, war die Bestimmung des Artikels 37 hinsichtlich der Aufhebung der patrimonialen Polizeihoheit ebenso überflüssig, wie die gleichlautende Feststellung der Frankfurter Grundrechte, da die tatsächliche Grundlage für das Bestehen eines derartigen Rechtes nicht mehr gegeben war. Eine Bedeutung erlangte die Bestimmung erst mit der durch die Krone veranlassten oben dargelegten Aenderung der Eingangsworte des späteren Artikels 105 und der Streichung des Polizeihoheitsrechtes aus der Liste der Gemeinderechte.

Die oktroyierte Verfassungsurkunde brachte in Art. 40 Abs. II die wörtlich aus dem Kommissionsentwurf entlehnte Bestimmung, [4]) wobei indessen zu beachten ist, dass das Wort „Hoheitsrechte“ ungetrennt geschrieben wurde, die Eigenschaft der Hoheitlichkeit demnach den aufzuhebenden Privilegien nicht notwendig zukommen brauchte.

Die erste Kammer glaubte, durch die Verwertung des durch diese Aenderung noch unbestimmter gewordenen Begriffes der Privilegien dauernden unerträglichen Auslegungszweifeln Tür und Tor zu öffnen. [5]) Man wollte erreichen, „dass einerseits für Aufhebung aller Rechte und Leistungen von sogenannter feudaler Natur eine

---

[1]) Anschütz B. Anhang 1, S. 596 ff.
[2]) N. V. S. 1—4.
[3]) N. V. S. 631 f.; Anschütz B. S. 592, 617; v. Rönne D. S. 91; Roske S. 97.
[4]) G. S. 1848, S. 380; v. Rönne D. S. 91.
[5]) St. B. a, 1. K., S. 841, 844, St. B. b, 2. K., S. 1475.

durchgreifende Norm aufgestellt werde und dass andererseits jeder Eingriff in andere privatrechtliche Verhältnisse vermieden werde." [1] Diese durchgreifende Norm glaubte man in der Formulierung zu finden:

„Ohne Entschädigung sind aufgehoben:

1) die Gerichtsherrlichkeit und die grundherrliche Polizei samt den aus diesen Rechten fliessenden Befugnissen, Exemtionen und Abgaben." [2]

Die zweite Kammer glaubte indessen in dieser Formfassung eine Verwässerung und Abschwächung der Tendenz der völligen Vernichtung privater Hoheitsrechte zu sehen und bekannte sich gegen den Vorschlag ihrer Revisionskommission zu der in dem Kommissionsentwurf gefundenen Fassung. [3]

In den nochmaligen Lesungen beharrten beide Kammern auf ihren Beschlüssen, [4] sodass die Verfassungsrevision insoweit als misslungen anzusehen war, und die oben angezogene Bestimmung der oktroyierten Verfassung geltendes Recht blieb. [5] Es darf indessen nicht vergessen werden, dass in dem Streit nie die Notwendigkeit der Aufhebung der patrimonialen Gerichtsbarkeit und Polizei bezweifelt wurde, sondern lediglich Meinungsverschiedenheiten über die sinngemässe Abgrenzung des Begriffs hoheitlicher Privilegien bestanden.

### b) Die Verteidigung und das Eindringen hochkapitalistischer Tendenzen in die revolutionäre Bewegung.

Die in den Kammern widerspruchslos verlaufene Beschlussfassung über die grundsätzliche Aufhebung der ländlichen Patrimonialrechte hatte gezeigt, dass die Gemeindegesetzgebungstendenz in Preussen revolutionär nur in ihren Auswirkungen auf die Verfassung der Landgemeinden und der höheren Kommunalverbände sein konnte. Der Grund für diese Tatsache ist oben schon aus dem Geist der bestehenden Städteordnungen hergeleitet worden.

#### aa) Die Entwürfe für eine einheitliche Gemeindeordnung und ihre Aufnahme.

Beobachtet man nun die Gemeindeordnungsentwürfe, diese Verkörperungen des Generalisierungsbedürfnisses des liberalen Gedankens, der im städtischen Kapitalbesitz seine stärkste Stütze fand, so erkennt man ebenso, wie bei dem Kampfe um den Artikel 105 der Verfassungsurkunde, die Entwicklungsstufen der Revolution. Auch hier sehen wir einen gemässigten Entwurf, der unter Betonung der Kapitalbedeutung den staatserhaltenden Besitzesträgern einen er-

---

[1] St. B. a, 1. K., S. 840.
[2] St. B. a, 1. K., S. 849.
[3] St. B. b, 2. K., S. 915 f., 948.
[4] St. B. a, 1. K., S. 1473 ff., St. B. b, 2. K., S. 1760, 1765.
[5] Vergl. auch Anschütz E, S. 55, 594.

höhten Einfluss gewähren wollte, mit einem extrem liberalen Entwurf auf der Grundlage allgemeiner Gleichheit um die Macht ringen. Auch hier überwindet der bürgerlich-kapitalistische Liberalismus den Einfluss der radikalen Besitzlosen, die sich an seine Fersen geheftet haben, und befestigt durch eine einseitige bürgerlich-kapitalistische Normierung der Kommunalverhältnisse im Sinne einer Urbanisierung des flachen Landes seinen Sieg. Aber auch hier triumphiert nach kurzer Zeit das reaktionäre Element.

### 1. Der Schwickerath'sche Entwurf vom 10. 8. 1848.

Die Begründung einer extrem liberalen Kommunalverfassung auf Grund allgemeinen gleichen Rechtes bezweckte zunächst der unter dem 10. August 1848 der preussischen Nationalversammlung vorgelegte Entwurf eines „Gesetzes über die Verfassung der Gemeinden, Kreise und Bezirke des preussischen Staates." [1])

Der Entwurf wurde überreicht von dem Abg. Schwickerath und Genossen, unter denen sich die namhaftesten Führer der Linken befanden.

Der Entwurf [2]) zeigt in lockerer Anlehnung an die oben erwähnten badischen und rheinischen Vorbilder [3]) die unhistorische Nüchternheit des bürgerlichen Liberalismus, dem auch noch die kapitalistisch-kaufmännische Note genommen ist. Die Wertabstufung, die dem Denken des Obrigkeitsstaates und des Kapitalismus eigen ist, weicht hier der gleichmässigen Bewertung der ungegliederten Zahl. Der Staat ist nicht mehr zu vergleichen mit einem Privatunternehmen, wo alles sich dem Alleininhaber der absoluten Gewalt beugt, er ist auch nicht mehr einer Aktiengesellschaft ähnlich, wo der Kapitalist, der mehr Anteile kaufen konnte, mehr Stimmen hat, nein, der Staat ist eine Genossenschaft, die zu jedes Genossen Nutzen da ist, und in der jeder einlegt, soviel er entbehren kann. So verschwinden alle Unterschiede. Dass Stadt und Land in ihrer kommunalen Gestaltung gleichzustellen sind, erschien den Schöpfern des Entwurfes derart selbstverständlich, dass die Motive keinerlei Gründe hierfür angeben zu müssen glaubten. Ebenso wenig wurde die Abschaffung der selbständigen Gutsbezirke einer Begründung für würdig gehalten. Betrachtet man die Einzelbestimmungen näher, so findet man, dass der Entwurf bei der Durchführung seiner, wie wir oben bei der Betrachtung der französischen Kommunalgesetzgebung sahen, den liberalen Gedankenkreis keineswegs notwendig beherrschenden selbstgestellten „Hauptaufgabe, . . . die Selbstverwaltung in eigenen Angelegenheiten möglichst zur Geltung zu bringen", [4]) die ganze Summe der liberal-revolutionären Tagesforderungen im Kommunalrecht zu verankern suchte.

---

[1]) N. V. S. 814 ff.
[2]) Zum folgd.: Keil A. S. 166 ff.
[3]) N. V. S. 824.
[4]) N. V. S. 824.

Die Einteilung des Staates in Gemeinden wird bezeichnenderweise als eine Aufgabe, die noch bevorsteht, hingestellt. Ob man daraus schliessen kann, dass die Einteilung, soweit sie, historisch bedingt, bereits fest begründet ist, jetzt aufgelöst und nach neuen Gesichtspunkten geregelt werden soll, [1]) lässt sich nach der ein wenig unklaren Fassung der ersten Paragraphen nicht mit völliger Bestimmtheit sagen. [2]) Der unhistorische, gewollt nüchterne Geist der Zeit spricht allerdings für die Annahme, dass man sich grundsätzlich eine solche Möglichkeit bewahren wollte, wenn auch aus praktischen Gründen die Bestimmungen zunächst wohl nur die Aufnahme der bisher nicht zum Gemeindebezirk gehörigen Güter in diesen erleichtern sollte. Diese Aufnahme musste naturgemäss auf grösste Schwierigkeiten in der Kommunaleinteilung stossen, standen doch z. B. im Stettiner Departement 56 %, im Kösliner 70 % des Gesamtgrundbesitzes als Rittergüter ausserhalb der bisherigen Gemeinden. [3])

Eigener Kommunalhaushalt eines „Ortes" gibt das Recht zur Gemeindebildung, über die nach Anhörung der beteiligten „Ortschaften" der Bezirksrat entscheidet. [4])

Die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinde erstrecken sich auf die Verwaltung der eigenen Angelegenheiten, des Gemeindevermögens und der Ortspolizei kraft eigenen Rechtes. [5]) Der Umfang der Gemeindeselbstverwaltung entspricht demnach den Bestimmungen des kurz vorher der Nationalversammlung vorgelegten Kommissionsentwurfes der Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat. Im übrigen aber geht der Entwurf der Gemeindeordnung weit über die dort gegebenen Grundlinien hinaus.

Unter den Organen der Gemeinde: Gemeindeversammlung, Gemeinderat, und Bürgermeister ist die auffällige Bevorzugung der Gemeindeversammlung bemerkenswert. [6]) Wir haben gesehen, dass die Rechtsentwicklung, die ursprünglich wenigstens in den Dorfmarken den Willensbildungsprozess in allen Gemeindeangelegenheiten durch die ungeteilte Versammlung aller Gemeinderechtsinhaber hatte ausüben lassen, dazu geführt hatte, dass nur noch in den kleinsten rheinisch-westfälischen Landgemeinden und denen des preussischen Ostens die Gemeindeversammlung als unmittelbares Organ der Kommunalgenossenschaft tätig wurde. Der Schwickerath'sche Entwurf erinnerte sich allerdings wohl weniger des alten deutschen Rechtsvorbildes, als der Rousseau'schen Lehre vom Gemeinwillen, die ein Streben nach weitestgehender Verwirklichung der unmittelbaren Demokratie auch in der Gemeindeverfassung begünstigen musste. [7])

---

[1]) Keil A. S. 166.
[2]) §§ 1—3.
[3]) Keil A. S. 171.
[4]) §§ 2, 3.
[5]) § 7.
[6]) §§ 9, 10 ff., 24 ff., 58 ff.
[7]) Vergl. N. V. S. 824; v. Maurer B. III. S. 1 ff., 202 ff.; Preuß B. S. 338.

Die Gemeindeversammlung, in der sich alle volljährigen, seit mindestens einem halben Jahre in der Gemeinde wohnenden, im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte befindlichen männlichen Gemeindemitglieder ohne Rücksicht auf ihre Steuerleistung oder ihren Grundbesitz mit gleichen Rechten zusammenfinden, wählt den Gemeinderat, den Bürgermeister und die Beigeordneten, führt die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung, entscheidet in allen wichtigen Fragen der städtischen Grundvermögensverwaltung und Finanzgebarung, in allen Sachen, deren Entscheidung durch die Gemeindeversammlung von einem Viertel ihrer Mitglieder verlangt wird und in allen anderen Angelegenheiten, die ihr von der Kommunal- oder Staatsverwaltung vorgelegt werden. [1]) Praktisch kann demnach die Gemeindeversammlung, insbesondere auf Antrag eines Viertels ihrer Mitglieder, die gesamte Kommunalverwaltung in ihrer Hand vereinen. Die Entscheidung über die Fülle der Kommunalrechte sollte also unmittelbar bei der durch mannigfachste Interessengegensätze auseinandergerissenen, dem Einfluss der Stunde urteilslos folgenden unbeständigen Menge liegen, die die Gemeindeversammlung, in Gemeinden von 3000 und mehr Einwohnern die Gemeindeversammlungsabteilungen, füllte. [2]) Das politische Gemeinderecht ist, wie wir sahen, durch keinerlei Besitzesvoraussetzungen bedingt. „Eine Beschränkung hierin würde eine neue Einteilung des Volkes in Berechtigte und Nichtberechigte hervorrufen, . . . die für das Staatsleben glücklicherweise überwunden ist, seitdem die Grundsätze der neuen Zeit das Vorurteil besiegt haben." [3]) Auf diesem Grundsatz der ungegliederten Zahlendemokratie aufbauend, sieht der Entwurf das Wesen der Selbstverwaltung nicht nur, wie eben erörtert wurde, darin, dass das einzelne Gemeindemitglied über die wichtigeren Kommunalfragen endgültig mitentscheiden darf und so seine Souveränität fühlen lernt, sondern insbesondere auch darin, dass sämtliche Gemeinde-, Kreis- und Bezirksbehörden von den Aktivbürgern unmittelbar gewählt werden und dass die Entscheidungen kommunaler Körperschaften nicht unter der Aufsicht des Staates, wie sie bisher gehandhabt wurde, stehen, sondern von einem beobachtenden „Staatsanwalt" wegen Verletzung allgemeiner Gesetze oder, und diese Bestimmung zeigt, wie unten dargestellt werden wird, einen entwicklungsfähigen Gedanken, wegen Gefährdung des Staatsinteresses beanstandet und zur Revision vor höhere kommunale Körperschaften und in letzter Linie vor die Nationalversammlung gebracht werden können. [4]) Ueber die Bedeutung des neuen Inhalts des Beanstandungsrechtes soll unten bei der Darlegung des Regierungsentwurfes noch gesprochen werden.

Der auf zwei Jahre gewählte Gemeinderat, dessen Mitgliederzahl sich der Grösse der Gemeinde anpasst, [5]) muss sich darauf

---

[1]) § 12.
[2]) § 10.
[3]) N. V. S. 824.
[4]) §§ 184–192, N. V. S. 824 f.
[5]) § 24.

beschränken, die Verwaltung zu kontrollieren und in den Fällen zu entscheiden, wo der Gemeindeversammlung ein Beschlussrecht nicht zusteht, [1]) oder sie ein solches für sich nicht begründet hat.

Der Bürgermeister endlich ist lediglich Ausführungsorgan der Beschlüsse beider Versammlungen, Verwalter der Ortspolizei und Führer der Zivilstandsregister.

Der Aufbau der kommunalen Kreis- und Bezirksorganschaften schliesst sich aufs engste dem in der Gemeindeorganisation gewählten Schema an.

Die Stelle der Gemeindeversammlung vertritt im Kreise die Kreisversammlung, die des Gemeinderates der Kreisrat, im Bezirke der Bezirksrat, die des Bürgermeisters der Kreisdirektor oder der Bezirksdirektor.

Alle diese Organe werden unmittelbar duch die Gemeindeversammlungen gewählt. [2]) „Das Recht, alle Behörden der Gemeinden, des Kreises und des Bezirkes selbständig und definitiv zu wählen", [3]) glaubte man den Gemeindegliedern als billigen Ausgleich dafür geben zu müssen, dass man die wichtigsten Entscheidungen in Kreis- und Bezirksangelegenheiten nicht ihnen, sondern „grossen, aus der Wahl der Gemeindeversammlungen hervorgegangenen Körpern übertragen" [4]) hatte. Die Selbstverwaltungsrechte der Kreise und Bezirke entsprechen wörtlich denen der Gemeinden, insbesondere steht auch ihnen die Kreis- und Bezirkspolizei als Kommunalrecht zu. [5])

Die Kreisversammlung besteht aus den Gemeinderatsmitgliedern und den Gemeindeversammlungsvorstehern. Ihre Kompetenzen in Kreisangelegenheiten decken sich mit denjenigen der Gemeindeversammlung in Gemeindeangelegenheiten. Auch hier kann ein Viertel der Versammlungsmitglieder für jede den Kreis oder seine Einzelgemeinden interessierende Angelegenheit die Entscheidungskompetenz der Versammlung begründen. [6]) Der Kreisrat besteht aus Kreisvertretern, die von den zu Wahlkörpern umgeformten Gemeindeversammlungen gewählt werden. Auf je 4000 Einwohner kommt ein Vertreter, der dieselben Bedingungen erfüllen muss, wie die Gemeindevertreter. [7]) Die Aufgabe des Kreisrates entspricht der des Gemeinderates. Ihm stehen also Beschlussrechte zu in allen Fällen, die die Kreisversammlung nicht in ihren Kompetenzbereich bezogen hat. [8]) Die Stellung des Kreisdirektors im Kreise entspricht völlig der des Bürgermeisters in der Gemeinde. Er ist demnach lediglich kommunales Ausführungsorgan. [9])

In der Bezirksinstanz fehlt eine Bezirksversammlung. Die

---

[1]) §§ 31, 33.
[2]) §§ 91, 105, 116, 136, 170 Abs. II.
[3]) N. V. S. 824.
[4]) N. V. S. 824.
[5]) §§ 88, 130.
[6]) §§ 91 f.
[7]) §§ 102 ff.
[8]) §§ 108, 111.
[9]) §§ 58—61, 113 ff.

Organisation ist dafür durch einen Bezirksausschuss ergänzt, der zwischen Bezirksrat und Bezirksdirektor tritt. [1])

Die Bezirksratsmitglieder werden durch die zu Bezirkswahlkörpern zusammengeschlossenen Gemeindeversammlungen auf zwei Jahre dergestalt gewählt, dass auf 10 000 Einwohner ein Vertreter entfällt. [2]) Die Kompetenz des Bezirksrates ist zugunsten der Kreisräte beschnitten, da diese dem unmittelbaren Gesamtwillen näherzustehen scheinen. Zwar gab man ihm das Entscheidungsrecht in allen Bezirksfragen, doch hob man die praktisch bedeutsamste Gruppe sogleich heraus, indem man die Bezirksräte verpflichtete, in allen Fragen der Finanzgebarung die Kreisräte erst gutachtlich zu hören, und dem vierten Teil der Kreisräte das Recht gab, den Bezirksrat zu zwingen, bestimmte Fragen den Kreisräten zur Beschlussfassung zu übergeben. [3])

Der Bezirksausschuss fällt insoweit aus der Organisation heraus, als er nicht unmittelbar von den Gemeindemitgliedern, sondern von den Bezirksratsmitgliedern gewählt wird. [4]) Der Bezirksausschuss besteht aus 5 Bezirksratsmitgliedern. [5]) Er leitet die tägliche Verwaltung der Bezirksinteressen und die Ausführung der Gesetze und vertritt den Bezirk gerichtlich. Während der Bezirksrat nicht versammelt ist, fallen ihm dessen Aufgaben in allen weniger wichtigen unaufschiebbaren Angelegenheiten zu. [6]) Die Stellung des Bezirksdirektors im Bezirke entspricht der des Bürgermeisters in der Gemeinde. Er ist also lediglich kommunales Ausführungsorgan. [7]) „Bisher waren die ausführenden Behörden zugleich Gemeinde- und Staatsbeamte . . . Die Beibehaltung dieser Einrichtung würde die Selbstverwaltung der Gemeinden in hohem Masse gefährdet haben, da sehr häufig der Einfluss des Staates auf einen solchen Beamten, wie die Erfahrung dies vollständig bewiesen hat, ein überwiegender ist, auch eine Zustimmung des Staates zur Ernennung solcher Beamten in dem Fall notwendig erforderlich wäre. Die Zahl der neben den gewählten Behörden nötigen Staatsbeamten wird eine sehr geringe sein können, da die meisten Geschäfte der jetzigen Regierung und Landräte, nämlich die der Bevormundung, welche dem Staat bisher ungeheure Summen gekostet hat, gänzlich wegfallen . . .“ [8])

Nicht ganz mit Unrecht ist gesagt worden, dass der Grundzug des Schwickerathschen Entwurfes trotz des erweiterten Beanstandungsrechtes, dessen weitsichtige Ausgestaltung unten darzustellen sein wird, für das damalige Preussen eine Unmöglichkeit bedeutete, da er „jede Staatseinheit in eine Zahl föderativer Republiken auflösen musste, für die die jeweilige Zusammensetzung

[1]) §§ 154 ff.
[2]) §§ 133 ff.
[3]) § 140.
[4]) § 155.
[5]) § 154.
[6]) §§ 160, 161.
[7]) §§ 169 ff.
[8]) N. V. S. 824.

der Nationalversammlung das höchste Gesetz sein würde.“ [1]) Die auf die Spitze getriebene Selbstverwaltung nach den Grundsätzen der unmittelbaren ungegliederten Zahlendemokratie, die dem Staat keine Einflussmöglichkeit auf die Wahl der kommunalen Exekutivbehörden und auf die Polizei bis in die Bezirke hinein gab und die kommuale Beschlussfassung nur dem veränderlichen Willen der jeweiligen Parlamentsmehrheit unterwarf, gewann nicht dadurch an Berechtigung, dass man sich auf analoge Bestimmungen der badischen Gemeindeordnung berief, der das badische Volk „hauptsächlich die Entwicklung seines politischen Bewusstseins“ [2]) verdanke. Die Revolutionsgeschichte Badens kann nicht zur Nachahmung reizen.

## 2. Der Regierungsentwurf vom 15. 8. 1848.

Der am 15. August 1848 der Nationalversammlung vorgelegte Regierungsentwurf einer Gemeindeordnung des Ministeriums von Auerswald-Hansemann [3]) trägt den liberalen Zeitströmungen zwar Rechnung, gründet sich aber ausdrücklich auf die bestehenden Kommunalordnungen. [4]) Von dem Schwickerath'schen Entwurf unterscheidet ihn insbesondere sein Bestreben, der staatlichen Zentralgewalt Einflussmöglichkeiten auf die Kommunalverwaltung zu erhalten und die liberale Gleichförmigkeit durch die schüchterne Einführung eines Census in die Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts zugunsten des Steuerzahlers zu ändern.

Der Entwurf bezeichnet die Gemeindeselbstverwaltung auf der Grundlage der Stein'schen Städteordnung von 1808 als leitendes Prinzip. [5]) Zur Begründung seines Versuches, Stadt- und Landgemeinde unter dasselbe Gesetz zu stellen, beruft er sich auf das Vorbild Bayerns, Württembergs, Sachsens, Badens, Kurhessens und Rheinpreussens. [6]) Er glaubt die Gegner einer einheitlichen Gemeindeordnung insbesondere mit der Erwägung zu schlagen, dass es nicht die verschiedenartigen wirtschaftlichen Bedingtheiten gewesen seien, sondern „vornehmlich die Verschiedenheit der Justiz- und Polizeiverfassung, was bisher die Scheidewand zwischen den ländlichen und städtischen Verhältnissen in den älteren Provinzen unseres Staates gebildet hat.“ [7]) Diese Verschiedenheiten seien aber jetzt ebenso zum Tode verurteilt, wie das Patrimonial-, Grund-, Schutz- und Gutsherrlichkeitsverhältnis und auf der anderen Seite die exklusive Abgeschlossenheit der Städte und ihr mittelalterliches Zunftwesen.

Allerdings verschliesst sich der Entwurf der Tatsache nicht, dass manche Vorschriften der Gemeindeordnung für die Zwergge-

---

[1]) Keil: A, S. 168.
[2]) N. V. S. 824.
[3]) N. V. S. 786 ff.; vergl. auch Preuß A. S. 340.
[4]) N. V. S. 790.
[5]) „ „ „ „
[6]) „ „ „ „
[7]) „ „ „ „

meinden des Ostens, — und von den 9940 Landgemeinden der Provinz Preussen wiesen noch nicht 5 % 500 und mehr Seelen auf, [1] — vielfach gegenstandslos sein würden. [2]

Die Inkommunalisierung der Rittergüter wird in der Bestimmung ausgesprochen, dass jedes Grundstück einem Gemeindebezirke anzugehören habe. Wir erinnern uns, dass auch das Paulskirchenparlament und zunächst auch die preussische Nationalversammlung vor dem Eingreifen der Krone diesen Grundsatz, den schon die französische Gesetzgebung vorübergehend im preussischen Westen verwirklicht hatte, verfassungsmässig festgelegt haben oder festlegen wollten.

Die völlig durchgeführte Einwohnergemeinde kennt eine Scheidung im Bürger, Schutzverwandte, Beisassen usw. nicht. [3] Das passive Wahlrecht zu Gemeindeämtern steht allen 24jährigen, im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte befindlichen männlichen Preussen zu, die seit einem Jahre in der Gemeinde wohnen, [4] das aktive Wahlrecht verlangt aber ausserdem entweder einen in der Gemeinde gelegenen Grundbesitz, der, nach der Grösse der Gemeinde gestaffelt, einen Mindestwert von 200—500 Talern aufweist, oder ein reines Mindesteinkommen von 150—200 Talern. [5] Dieser mässige Einfluss des Census wird noch abgeschwächt durch die Bestimmung, dass der Bezirksausschuss diese Sätze erforderlichenfalls soweit herabzusetzen hat, dass in jedem Falle die Hälfte der Gemeindeglieder, die die übrigen Bestimmungen erfüllen, Wahlberechtigung erhalten. [6] Wir sehen also, dass das passive Wahlrecht an weniger scharfe Voraussetzungen gebunden ist, als das aktive. Das Gesetz ging wohl hierbei von der Erwartung aus, dass die aktiv Wahlberechtigten durchweg nur denjenigen Kandidaten ihre Stimme geben würden, die in gleicher Weise, wie sie, an der Aufrechterhaltung der bestehenden Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung interessiert wären. Das weitherzige Zugeständnis der passiven Wahlberechtigung wäre demnach nur ein Versuch, der Masse der Nichtbesitzenden die Annahme dieser scheinbar günstigen Bestimmungen schmackhaft zu machen.

Die Beschlussfassung über die Gemeindeangelegenheiten liegt dem Gemeinderate ob, ihre Verwaltung dem Gemeindevorstand.

Der Gemeinderat besteht in Gemeinden unter 100 Einwohnern aus sämtlichen Gemeindewählern, in grösseren Gemeinden aus einem auf drei Jahre mit jährlicher Drittelerneuerung gewählten Kollegium von mindestens 9 Gemeindeverordneten. [7]

Der Gemeinderat kontrolliert die Verwaltung und beschliesst

---

[1] Uebersicht der Land- u. Stadtgemeinen i. d. versch. Prov. d. Preuß. Staats, klassifiziert nach d. Einwohnerzahl zu Ende 1846. St. B. a, I. K., S. 578.
[2] N. V. S. 790 f.
[3] §§ 2 ff.
[4] § 5.
[5] § 6 ff.
[6] § 8.
[7] §§ 7, 9, 11.

über die Gemeindeangelegenheiten, [1]) insbesondere steht ihm auch das Recht zu, den vom Gemeindevorstand entworfenen Gemeindehaushalt festzustellen, die Erhebung von Zuschlägen zu den direkten Steuern zu beschliessen und die Gemeinde zwecks Ausführung von Gemeindearbeiten zu Hand- und Spanndiensten zu verpflichten. [2]) Beschlüsse über die Veräusserung von Grundstücken und grundstücksähnlichen Rechten, über Veränderungen im Genusse der Gemeindenutzungen und insbesondere über Anleihen bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses. [3])

Der Gemeindevorstand besteht grundsätzlich aus dem Bürgermeister, seinem Stellvertreter und mindestens zwei Schöffen, ist also im Sinne der Stein'schen Städteordnung und ihrer Nachfolger kollegial gestaltet. Dem französisch bestimmten Gemeinderecht des Westens aber kam man durch die Bestimmung entgegen, dass der Gemeinderat in zweimaliger Beschlussfassung die Beibehaltung oder Einführung eines bürokratischen Verwaltungsorganes beschliessen konnte, eine Festsetzung, die bis zu anderweitiger Beschlussfassung der Provinzialversammlung ihre Gültigkeit haben sollte. [4])

Der Vorstand wird vom Gemeinderat auf 6 Jahre gewählt. Die Wahl besoldeter Mitglieder kann auf längere Zeit erfolgen. [5]) Die Mitglieder bedürfen in Gemeinden von weniger als 10 000 Einwohnern der Bestätigung des Bezirkspräsidenten, in grösseren der des Königs. [6])

Der Gemeindevorstand bereitet die Beschlüsse des Gemeinderates vor und führt sie aus, verwaltet das Eigentum, die Einkünfte und die Anstalten der Gemeinde, entwirft den Gemeindehaushalt, verteilt und erhebt die Gemeindeabgaben, beaufsichtigt die Gemeindebeamten und vertritt die Gemeinde gerichtlich. [7])

Wich der Entwurf schon in der Beschränkung des Wahlrechts durch Besitzesvoraussetzungen und in der Bindung der Wirksamkeit der Gemeindevorstandswahlen an staatliche Bestätigung von den Grundsätzen des Artikels 102 des kurz vorher veröffentlichten Kommissionsentwurfes der preussischen Verfassungsurkunde ab, so widersprach der herrschenden Verfassungstendenz insbesondere auch seine Bestimmung, dass der Bürgermeister nach den Grundsätzen der preussischen kommunalen Reformgesetze die Ortspolizei als staatliches Recht kraft Delegation handhaben sollte. [8])

Bemerkenswert ist in dem Regierungsentwurf im Gegensatz zum Entwurfe Schwickerath das Festhalten an der in Rheinland und Westfalen bewährten und für eine Gemeindeverfassung des preussischen Ostens unbedingt notwendigen Organisation der Samtge-

---

[1]) § 32.
[2]) §§ 47, 49, 59.
[3]) § 45.
[4]) § 90 Abs. I.
[5]) §§ 26, 28.
[6]) § 30.
[7]) §§ 53, 59 ff.
[8]) § 58.

meinden. Einzelgemeinden, die wegen ihrer Kleinheit der Erfüllung der Zwecke eines Gemeindeverbandes, insbesondere der Tragung der Schul- und Armenlast, nicht gewachsen sind, sollen unbeschadet der selbständigen Vertretung und Verwaltung ihrer geschichtlich begründeten Gemeindeangelegenheiten zur Wahrung gemeinschaftlicher Interessen zu grösseren Verbänden zusammengeschlossen werden. [1]) Die Verwaltungsorganisation der Gemeinde soll in diesem Falle nur dahin geändert werden, dass der Vorsitzende des Gemeindevorstands nicht Bürgermeister, sondern Gemeindevorsteher heissen und den Vorsitz im Gemeinderat führen soll. [2])

Wie notwendig eine derartige Festlegung des Samtgemeindegedankens war, zeigen die Verhältnisse des preussischen Ostens, wo beispielsweise mehr als ein Drittel der bestehenden 9940 Landgemeinden weniger als 100 Seelen aufwies. [3]) Aus den eben erwähnten Organisationsbestimmungen geht hervor, dass man hier einen Gemeindeverband für einzelne Verwaltungszwecke im Sinne der westfälischen Gesetzgebung erstrebte, nicht eine Aufsaugung der Gemeindeselbständigkeit durch eine Grossgemeinde nach französisch-rheinischem Vorbild.

Was zu den gemeinsamen Angelegenheiten, die der Verwaltung der Samtgemeinde zufallen sollen, zu rechnen ist, wollte man nicht allgemeingültig festlegen, sondern der statutarischen Bestimmung für jede Samtgemeinde überlassen. [4]) Die hiernach festgelegten Gemeindeinteressen werden durch den Samtgemeinderat vertreten und von dem Bürgermeister der Samtgemeinde verwaltet. [5]) Die Gemeindewähler der Einzelgemeinden wählen je einen oder in Gemeinden von mehr als 250 Einwohnern mehrere Samtgemeinderatsmitglieder. In der Exekutive erschien eine bürokratische Spitze im Gegensatz zu der kollegialen Organisation des Gemeindevorstandes notwendig, weil die Mitglieder der Verwaltungsbehörden nicht in den vielleicht weit entfernten Ortschaften wohnen konnten, ohne die Schnelligkeit der Verwaltung zu beeinträchtigen, und weil man nicht durch Wahl aller Vorstandsmitglieder am Sitz der Verwaltung diesen vor den übrigen Ortschaften bevorzugen wollte. [6])

Der Bürgermeister wird vom Samtgemeinderat auf mindestens 6 Jahre gewählt und bedarf der Bestätigung durch den Bezirkspräsidenten. Hinsichtlich der Samtgemeindeangelegenheiten gleichen seine Pflichten denen des Gemeindevorstandes in der Gemeinde; ausserdem beaufsichtigt er die Verwaltung der Einzelgemeinden und handhabt die Ortspolizei, wobei, wie im preussischen Westen, die Gemeindevorsteher als seine Organe und Hilfsbehör-

[1]) §§ 7 Abs. III, 65 ff.; N. V. S. 791, 793.
[2]) § 65 Abs. I.
[3]) Uebersicht der Stadt- u. Landgemeinden in den verschiedenen Provinzen des preußischen Staats klassifiziert nach der Einwohnerzahl zu Ende 1846. St. B. a, I. K., S. 578.
[4]) § 65, Abs. III; N. V. S. 793.
[5]) § 65, Abs. II.
[6]) N. V, S. 793.

den auftreten. [1])

Die Regelung der Eingriffsmöglichkeiten des Staates [2]) in die Gemeindeselbstverwaltung bringt in mehrfacher Hinsicht neue Gesichtspunkte, die nicht übergangen werden dürfen. Wir erinnern uns, dass die Staatsaufsicht nach den geltenden Gemeindegesetzen von einseitig staatlich bestimmten Behörden, regelmässig von den Landräten und Regierungen in erster Instanz, ausgeübt wurde. Der Schwickerath'sche Enwurf wagte sich demnach auf unbetretenes Gebiet, als er vorschlug, als Aufsichtsstellen gewählte kommunale Körperschaften und letztinstanzlich die Nationalversammlung auf die Beschwerde des Staatsanwalts tätig werden zu lassen. Von gleichen Gesichtspunkten geht der Regierungsentwurf aus, wenn er als Aufsichtsinstanz den Bezirksausschuss bezeichnet, ohne sich allerdings zunächst noch über seine Zusammensetzung auszusprechen. Aus den Motiven zum Regierungsentwurf vom 2. August 1849 ergibt sich indessen eindeutig, dass diese Bezirksaufsichtsinstanz sich in ihrer Zusammensetzung mittelbar auf die Wahl der zu beaufsichtigenden Gemeinden stützen sollte. [3]) Mit Recht wird dort gesagt, dass „eine grössere Garantie gegen die Tendenz einer lästigen unnötigen Bevormundung . . . nicht leicht gegeben werden" könne. [4])

Einen neuen angemessenen Inhalt erhielt auch das Beanstandungsrecht des Bürgermeisters gegen Gemeinderatsbeschlüsse.

Die Stein'sche Städteordnung hatte das Beanstandungsrecht des Bürgermeisters noch keineswegs mit dem Rechtsinhalt ausgestattet, den die folgende Entwicklung ihm gab. Sie machte dem Magistrat lediglich zur Pflicht, seines Erachtens gesetzwidrige Stadtverordnetenbeschlüsse begutachtend an die Ortspolizeibehörde zur Prüfung weiterzugeben. [5])

Die revidierte Städteordnung und in ihrem Gefolge die westlichen Gemeindeordnungen bauten diese Bestimmung dahin aus, dass der Magistrat oder der Bürgermeister oder Amtmann die Ausführung vonGemeindebeschlüssen zu versagen habe,die er für rechtswidrig oder, — und hier kommt sein pflichtgemässes Ermessen zur Geltung — für dem Gemeindewohle nachteilig hält. [6])Der Schwickerath'sche Entwurf, der sich die Wahrung der äussersten Gemeindeselbstverwaltung angelegen sein liess, zeigt in der Ausgestaltung des bei ihm dem beaufsichtigenden Staatsanwalt übertragenen Beanstandungsrechtes einen erstaunlich klaren Blick für die Bedürfnisse des Staates, wenn er ein Beanstandungsrecht bei der Ueberzeugung einer Gemeindewohlgefährdung nicht mehr zubilligt und statt dessen die Beanstandungsbefugnis an die Ueberzeugung von der Staatswohlgefährdung bindet. [7])

[1]) §§ 68—70.
[2]) Zum folgd. insbes. v. Grumbkow S. 71 ff.
[3]) St. B. a, I. K., S. 556.
[4]) St. B., a, I. K., S. 556; vergl. auch Hatschek S. 76.
[5]) §§ 171 f. St. O.
[6]) § 115 rev. St. O., § 92 Westf. L. G. O., § 115 Rh. G. O.
[7]) § 188.

Auf Grund des gleichen Gesichtspunktes verpflichtet der Regierungsentwurf den Bürgermeister, Beschlüssen des Gemeinderats, die dessen Befugnisse überschreiten, die Gesetze „oder das allgemeine Interesse" verletzen, die Ausführung zu versagen und die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen. [1]) Gegen die Entscheidung des Bezirksausschusses ist die Berufung an den Minister des Innern gegeben. [2])

Eine wichtige Ergänzung finden auch die aufsichtsrechtlichen Zwangsbefugnisse. Zu den Rechten der Kenntnisnahme und der Mängelrüge, die von der Stein'schen Städteordnung normiert worden waren, hatte, wie gezeigt worden ist, die revidierte Städteordnung das Recht auf Mängelabstellung durch Staatszwang hinzugefügt. Während der Schwickerath'sche Entwurf eine Stellungnahme zur Frage des Staatszwangs vermeidet und die staatlichen Einflussmöglichkeiten daher einzuschränken bereit zu sein scheint, vermehrt der Regierungsentwurf die geltenden Funktionen des Aufsichtsrechtes durch das Recht auf Amtsentsetzung und Entsendung von Kommissaren [3]) und besonders das Recht auf Zwangsetatisierung, [4]) auf das noch kurz einzugehen ist. [5])

Es wird hier nämlich zum ersten Mal in der preussischen Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts die Bestimmung getroffen, dass der Bezirksausschuss berechtigt ist, Eintragungen gesetzlich obliegender Leistungen in den Etat der Gemeinde von amtswegen zu bewirken, wenn diese die Einsetzung des Postens unterlässt oder verweigert. [6])

Im übrigen ist die staatliche Mitwirkung bei den Verfassungs- und Verwaltungshandlungen der Gemeinde im wesentlichen nach den Grundsätzen der revidierten Städteordnung geregelt, und auch die staatliche Aufsichtstätigkeit auf besonderen Anruf entspricht der dort getroffenen Normierung. [7])

Der Regierungsentwurf darf als eine planvolle, auf bewährten Grundsätzen aufbauende Arbeit angesehen werden. Insbesondere zeigt die Ablehnung des in der Bevorzugung der Gemeindeversammlung im Schwickerath'schen Entwurf verwirklichten Gedankens der unmittelbaren Demokratie einen klaren Blick für die mangelnde Stetigkeit und Arbeitsfähigkeit derartiger Körperschaften. Ueber die Frage einer einheitlichen Gemeindeordnung für Stadt und Land liess sich selbstverständlich — nicht nur mit den von den Motiven herangezogenen Gründen — streiten. Dieses Problem soll unten näher erörtert werden. Folgte man aber dem grossen Generalisierungsstreben der Zeit, so musste die Frage nach der praktisch tragbaren Ausgestaltung der Kommunalorganisation auf dem Lande, insbesondere in den unbegüterten östlichen Kleingemeinden, not-

[1]) § 77.
[2]) § 79.
[3]) Vergl. Rosin S. 114 ff.
[4]) § 78, 80.
[5]) Vergl. Rosin S. 111 ff.
[6]) § 78.
[7]) Vergl. v. Grumbkow S. 74 ff.; Meißner S. 45.

wendig zur weitestgehenden Heranziehung des Samtgemeindegedankens führen. Auch in diesem Punkte verrät der Entwurf in erfreulicher Weise den Einfluss der Verwaltungsroutine der staatlichen Praktiker. Der Entwurf konnte nicht begeisternd auf die entfachten Leidenschaften der Revolution wirken, aber den Anhänger nüchterner Realpolitik wohl befriedigen. — Beide Entwürfe, sowohl der Schwickerath's, wie der der Regierung, sind in der Nationalversammlung nie zur Verhandlung gekommen, haben aber gleichwohl ihren Einfluss auf die oben dargestellte oktroyierte Verfassung vom 5. 12. 1848 nicht verfehlt.

### 3. Der Regierungsentwurf vom 13. 8. 1849.

In der durch das Patent vom 5. 12. 1848 einberufenen II. Kammer kam es in der Sitzung vom 15. März 1849 zu erregten Auseinandersetzungen, als der Abgeordnete Muttray und Genossen den Antrag stellten, das Ministerium um die ungesäumte Vorlage neuer Gesetzentwürfe, betreffend die Gemeinde-, Kreis-, Bezirks-, und Provinzialordnung, zu ersuchen. Die Antragsteller traten mit Wärme für ein eingehendes Kommunalgesetz ein:

„Ich glaube, erst durch die Gemeinde-Ordnung, welche die Verhältnisse des öffentlichen Lebens in kleineren Kreisen regelt, erhalten die Bestimmungen der Verfassung ihre Bedeutung." [1])

„Jetzt handelt es sich darum, dass wir eine Gesetzvorlage erhalten, welche darauf gerichtet ist, die Freiheit des Volkes zu sichern und dasselbe in den Stand zu setzen, seine Freiheit gegen alle Angriffe zu schützen. Nur in der Gemeindeordnung sehe ich den wahren Schutz des Volkes." [2])

Trotz mancher formaler und sachlicher Bedenken wurde der Antrag zur näheren Erwägung an die Abteilungen abgegeben. [3]) Allein die am 27. April 1849 erfolgte Auflösung der II. Kammer verhinderte weitere Auswirkungen.

Die am 7. August 1849 neu eröffneten Kammern [4]) standen unter einem völlig anderen Stern, als die vorhergehenden. Die Unruhen im Lande waren im wesentlichen niedergeschlagen, das Staatsministerium hatte in seinem Bericht an den König „in betreff der Wahl der Abgeordneten zur II. Kammer, sowie über den Termin zur Wahl und die Einberufung beider Kammern" [5]) sich aufatmend der Hoffnung hingeben können, dass „die Leidenschaften, welche in vielen Gegenden des Vaterlandes der Deutschen Verfassungsfrage sich bemächtigt haben, einer pflichtgetreuen und besonnenen Erwägung gewichen sein werden." [6]) Die Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur II. Kammer [7]) be-

[1]) St. B. a, II. K., S. 145.
[2]) St. B. a, II. K., S. 145.
[3]) St. B. a, II. K., S. 147.
[4]) Zum folgd.: Bornhak III. S. 228 ff.; Keil A. S. 169 ff.; Schoen S. 35 ff.
[5]) St. B. b, II. K., S. VII, VIII.
[6]) St. B. b, II. K., S. VII, VIII.
[7]) St. B. b, II. K., S. IX. ff.

schränkte die von dem „ehrlichen“ Liberalismus angestrebte demokratische Gleichheit durch Bestimmungen, die sich in der Folgezeit unentbehrlich zu machen schienen und unten näher zu beleuchten sind, im Sinne einer Umlagerung des Schwerpunktes der Staatsbeeinflussung von der Agrararistokratie auf eine allgemeine Besitzesaristokratie.

Als die Regierung auf Grund der königlichen Ermächtigung vom 2. August 1849 der ersten Kammer in ihrer 29. Sitzung vom 13. August 1849 den Entwurf einer Gemeindeordnung und den einer Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vorlegte, [1]) lehnte sie sich im Gemeideordnungsentwurf zwar in der formellen Ausgestaltung des Gesetzesaufbaues und seines Inhaltes weitgehend an ihren Entwurf vom 15. August des vergangenen Jahres an, aber der Geist des geplanten Werkes war unendlich gewandelt.

Dass man wieder versuchte, eine einheitliche Gemeindeordnung für alle Gemeinden des Staatsgebietes aufzustellen, ist von mancher Seite mit herbem Tadel bedacht worden, ja, man glaubte nicht zu scharf zu urteilen, wenn man von einem „monströsen“ Gesetzgebungswerk sprach. [2])

Die gegen eine gemeinsame Gemeindeordnung für Stadt und Land vorgebrachten Gründe kristallisieren sich zum erheblichsten Teil um die Tatsache, dass die ländlichen Lebens- und Besitzverhältnisse derart verschieden seien, dass sie keine einheitlichen Verwaltungsgrundsätze vertrügen. [3]) Insbesondere wird auf die Gefahr hingewiesen, die eine schematische Abtötung der örtlichen Verschiedenheiten mit sich bringen würde. [4]) Andererseits wird zwar zugegeben, dass durch die Agrar- und Gewerbegesetzgebung die wesentlichen rechtlichen Unterschiede zwischen Stadt und Land beseitigt seien, mit besonderer Hartnäckigkeit aber auf die Tatsache hingewiesen, dass die Unterschiede zwischen Stadt- und Landbewohnern nicht rechtlich, sondern wirtschaftlich begründet seien. Der Landbewohner empfange seinen Erwerb unmittelbar oder mittelbar aus der Bearbeitung von Grund und Boden, der zwar auf der einen Seite eine Monopolstellung innehabe, dessen Erträge aber auf der anderen Seite nicht willkürlich zu vervielfachen seien. Der Stadtbewohner aber ziehe seinen Erwerb aus seiner gewerblichen Unternehmertätigkeit und Kapitalanlage. Der erstere sei gebunden an die verschiedenartigsten Natureinflüsse, aber auch an das Zusammenwirken mit Gleichstrebenden, sei notwendig zur genossenschaftlichen Lebensgestaltung gedrängt, an einer Erhaltung der überkommenen Verhältnisse interessiert und voreingenommen gegen jede Neuerung, die von den ausgefahrenen Gleisen seines Erwerbsweges abweichen könnte. Anders der Stadtbewohner! Ohne engere Bindungen an Mitmenschen, Oertlichkeiten und Lebensgewohnheiten suche er täglich bewusst das Risiko der Kapitalschlacht auf, sei

---

[1]) St. B., a, I. K., S. 423, 539 ff.
[2]) Bornhak III. S. 232.
[3]) St. B. a, I. K., S. 1715 f., 1720., 1724 f.
[4]) v. Maurer B. IV. S. 357 ff.

in der Lage, sein Vermögen ebenso schnell zu vervielfachen, wie zu verlieren, verachte das Alte und laure begierig auf das Neue, um keinesfalls den Anschluss zu verlieren. Dieser stete Nervenkitzel mache ihn gewandt und selbstbewusst, aber auch rücksichtslos und unbeständig. [1])

Alle diese Behauptungen sollen hier weder bestritten, noch auch nur kritisiert werden. Fragt man sich aber, ob sie geeignet sind, die Aufstellung allgemeiner Verwaltungsgrundsätze für Stadt- und Landgemeinden völlig unmöglich zu machen, so wird man doch zur Verneinung kommen müssen, [2]) zumal im Hinblick auf die 1848er Jahre, wenn man berücksichtigt, dass über 44 % aller preussischen Städte nicht mehr, zum Teil aber erheblich weniger, als 5000 Einwohner aufwiesen, also einen durchaus agrarischen Charakter zeigten. [3]) Hält man sich vor Augen, dass, abgesehen von den im preussischen Rheinland herrschenden Schwierigkeiten der Einführung einer im Steinschen Sinne organisierten Gemeindeverfassung, das Kernproblem in der Frage nach der kommunalen Ausgestaltung der östlichen Landgemeinden zu suchen ist, so wird man sich der Erkenntnis nicht erwehren können, dass wir es hier im wesentlichen nicht mit einem wissenschaftlichen Kampf um die beste Kommunalorganisation, sondern mit einer im weitesten Sinne parteipolitischen Auseinandersetzung zu tun haben. Der privilegierte Grossgrundbesitz des Ostens rang hier mit Zähigkeit um seine Reservestellungen, versuchte hier verzweifelt, den Einfluss des liberalen Systems von seiner ureigensten Domäne, dem patrimonial-beherrschten flachen Lande rechts der Elbe, fernzuhalten. Der patrimoniale Grossgrundbesitz hatte zu gut erkannt, daß seineGegner mit ihrem Bestreben, die ländlichen Besitzesmassen in ihrer Gesamtheit zu eigen bestimmter Verwaltungstätigkeit heranzuziehen, eine gewählte Vertretung dieser Allgemeinheit zur Beteilgung an der Verwaltung des Kreises einzusetzen, und die obrigkeitlichen Funktionen des Gutsvorstehers auf verantwortliche Staatsbehörden zu übertragen, den Hauptschlag gegen die durch die obrigkeitlichen Befugnisse und die kreisständische Bevorzugung wesentlich bedingte Bedeutung des Grossgrundbesitzes plante. Von den insgesamt 37 570 Gemeinden in Preussen hatten nicht weniger als 29 722 noch keine völlig gesetzlich geregelte Kommunalorganisation. [4]) Gab man ihnen, die mehr als die Hälfte der preussischen Gesamtbevölkerung aufwiesen, in ihrer Gesamtheit die Möglichkeit zu politischer Eigenbestimmung auf der Stufe des kommunalen Lebens, schob man sie als untrennbaren Bestandteil in die einheitlich geregelte gesamtpreussische Kommunalorganisation ein, so war für den Grossgrundbesitz an eine Aufrechterhaltung der alten politischen Bevor-

---

[1]) Vergl. Bornhak III. S. 228 ff.; v. Humboldt S. 415 ff.; v. Maurer IV S. 354 ff.; v. Rönne A. S. 10 ff.
[2]) Vergl. Abgeord. Miquel: St. B. Haus d. Abg. 1878/79 S. 270, auch v. Grumbkow S. 71; Preuß A. S. 306 f., 321, 336, 342 f.; Preuß D. S. 27 ff.
[3]) Ortschaftsverzeichnisse St. B. a, I. K., S. 557 ff.
[4]) v. Rönne A. S. 11.

zugung insbesondere hinsichtlich der Ausstattung mit Obrigkeitsrechten nicht mehr zu denken.

Die Gründe für eine einheitliche Gemeindeordnung in den Motiven des Regierungsentwurfes sind für einen unbefangenen Beobachter durchaus einleuchtend. Mit Recht wurde ausgesprochen, dass der Hauptunterschied in der kommunalen Organisation in den Stadt- und Landgemeinden darin zu liegen hätte, dass die ersteren als grössere und tätigere Selbstverwaltungskörper eine kompliziertere Verwaltungsmaschine brauchten, als die kleinen Landgemeinden, wo die im wesentlichen gleichbleibenden, erschütterungslos ablaufenden, formelhaft wiederkehrenden Selbstverwaltungstätigkeiten von einer einfachen Organisation mühelos bewältigt werden könnten. [1] Man wählte also einen Mittelweg zwischen der Methode der völligen Vereinheitlichung, wie sie der Regierungsentwurf von 1848 vorgeschlagen hatte, und der Trennungstaktik, die bisher im preussischen Kommunalrecht gegolten hatte, schob alle historischen Erwägungen beiseite und machte in einem gewissen reinlichen Organisationsbedürfnis, das wir immer wieder an der liberalen Revolution bemerken können, die Zugehörigkeit zur Gruppe der höher oder einfacher organisierten Kommunen von der Erreichung einer gewissen Einwohnerzahl abhängig. So trifft der Gemeindeordnungsentwurf eine verschiedene Regelung für die Gemeinden von mehr als 1500 Einwohnern und die bis zu 1500 Einwohnern. Da von den 982 bisher als Städte geführten Gemeinden sich 197, also etwa 20 %, unter dieser Grenze, von den 36 588 Landgemeinden sich aber nur rund 400, also etwa 1 %, über dieser Grenze befanden, [2] so wäre das praktische Ergebnis dieser Bestimmung also nur das gewesen, dass eine Anzahl von Zwergstädten vor dem drohenden Leerlauf eines übermässig grossen und teuren Verwaltungsapparates geschützt worden wäre. [3] Die im Kampfe um die Verfassungsurkunde unerschütterten beiden liberalen Grundnormen, die Aufhebung der selbständigen Gutsbezirke und die Organisation der Gemeindeselbstverwaltung auch auf den untersten Stufen des kommunalen Zusammenschlusses auf dem flachen Lande, erhielten in dem Entwurfe ihre Verankerung.

Die endgültige Aufhebung der alten Bürgerkorporation innerhalb der städtischen Einwohnerschaft, die gesetzliche Festlegung der, wie wir sehen werden, lediglich nach besitzrechtlichen Gesichtspunkten gegliederten städtischen Einwohnergemeinde und die Ausdehnung ihrer Organisationsgrundsätze auf das flache Land im Sinne einer Urbanisierung des ganzen Staates sollte eindeutig zur Durchführung gelangen. [4] In der letzten Frage liess der Entwurf allerdings eine Seitentür offen, indem er an versteckter, von den Motiven übergangener Stelle im § 91 bestimmte, dass für Gemeinden, die bisher keine Kommunalvertretung besassen und sich für

[1] St. B. a, I. K., S. 550.
[2] Ortschaftenverzeichnisse. St. B. a, I. K., S. 557 ff.
[3] St. B. a, I. K., S. 551 f.
[4] Vergl. Preuß A. S. 342.

eine solche auch nicht eigneten, von der Aufsichtsbehörde mit Vorbehalt der Stimme der Provinzialversammlung ein Vorsteher ernannt werden könnte, der die Gemeinde zu verwalten und zu vertreten hätte. Es wäre unverständlich gewesen, wenn die Gegner der neuen Gemeindeordnung mit Hilfe dieser Norm nicht die Verewigung des Instituts der selbständigen Gutsbezirke versucht haben würden.

Die Bestimmungen über die Verwaltungsorganisation entsprechen im übrigen fast wörtlich denen des Regierungsentwurfes von 1848, ausser einigen zahlenmässigen Aenderungen. Der Gemeinderat sollte jetzt mindestens 12 Mitglieder und in den einzelnen Staffeln gegenüber dem Regierungsentwurf von 1848 etwas erhöhte Zahlen aufweisen. [1]) Ebenso sollte der Gemeindevorstand zahlenmässig unbedeutend erweitert werden. [2])

Die Befriedung der Verhältnisse drückt sich auch in der Bestimmung aus, dass die Gemeinderatsmitglieder nicht mehr auf drei, sondern auf 6 Jahre gewählt und nur alle zwei Jahre im Wege der Drittelerneuerung ergänzt werden sollten. [3]) Bei den Gemeindevorstandsmitgliedern sollte aus dem gleichen Grunde an die Stelle einer zweijährigen Drittelerneuerung eine dreijährige Halberneuerung eintreten. [4])

Das Beanstandungsrecht des Bürgermeisters gegenüber Gemeinderatsbeschlüssen, das, wie wir sahen, nach dem Regierungsentwurf vom 15. 8. 1848 dann gegeben war, wenn der Gemeinderat seine Befugnis überschritt, die Gesetze oder das allgemeine Interesse verletzte, wurde [5]) im Sinne der revidierten Städteordnung, der westfälischen Landgemeindeordnung und der rheinischen Gemeindeordnung unter Beibehaltung dieser Voraussetzungen dahin ausgebaut, dass der Gemeindevorstand auch Gemeinderatsbeschlüsse beanstanden kann, die seiner Ansicht nach für das Gemeindewohl nachteilig sind. [6])

Die Geschäfte, die dem Bürgermeister unter Ausschluss kollegialer Behandlung zugewiesen werden, zählt der Entwurf eingehend auf. Neben der Handhabung der im Gegensatz zu den Bestimmungen der oktroyierten Verfassung dem Staate vorbehaltenen Ortspolizei und der Führung der Personenstandsregister verwaltet der Bürgermeister die Geschäfte eines Hilfsbeamten der gerichtlichen Polizei, die heute etwa denen eines Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft entsprechen würden, und die des Polizeianwalts, des Anklägers bei Polizeidelikten. Endlich fallen ihm die etwa durch andere Behörden nicht wahrgenommenen örtlichen Geschäfte der obrigkeitlichen Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und Staatsverwaltung zu. [7])

---

[1]) § 8.
[2]) § 26.
[3]) §§ 14, 17.
[4]) § 28.
[5]) § 81.
[6]) § 53, Ziff. 2, Abs. II.
[7]) § 58.

Die Organisation der Gemeinden von nicht mehr als 1500 Seelen ist nur in einigen Punkten abgewandelt, die der § 65, der allein den Inhalt des Titels III im Entwurfe ausmacht, aufzählt. Der Gemeinderat besteht hier aus nur 6 Mitgliedern, der Gemeinde-Vorstand aus einem Vorsteher, der zugleich Gemeinderatsvorsteher ist, und zwei Schöffen. Die Entscheidungsrechte des Regierungspräsidenten und Bezirksrates werden hier von dem Landrat und dem Kreisausschüss wahrgenommen. [1])

Das staatliche Aufsichtsrecht teilt die Gemeinden nach anderen Gesichtspunkten ein. Hier steht die Aufsicht über Gemeinden unter 10 000 Einwohnern dem Kreisausschuss, in zweiter Instanz dem Bezirksrat zu, während grössere Gemeinden unmittelbar unter dem Bezirksrat stehen und eine zweite Instanz nicht kennen. [2]) Der Grundgedanke des Schwickerath'schen Entwurfes, die Gemeindeaufsicht wieder in die Hände von Körperschaften zu legen, die mittelbar aus der Wahl der Gemeinden hervorgegangen sind, hatte also hier, wie in vermindertem Masse und nicht völlig eindeutiger Festlegung schon im Regierungsentwurf von 1848, Schule gemacht. [3])

Alle diese Bestimmungen weisen darauf hin, dass der Gedanke der Umlagerung des Schwerpunktes der kommunalen Willensbildung auf dem flachen Lande von dem bisher einseitig bevorzugten Grossgrundbesitz auf alle Besitzesmassen nach dem Vorbilde der städtischen Verwaltungsgestaltung seinen Erfolg auszubauen verstand. Aber sie alle bedeuten nur einen Stellungsausbau; zum Hauptschlag gegen den Grundbesitz, zum rücksichtslosen Vorstoss ging er auf einem anderen Schauplatz vor, auf dem Kampfgebiet des kommunalen Wahlrechts. Die zur Herrschaft gelangende allgemeine Besitzesaristokratie, unter ihr insbesondere die Geldaristokratie, scheute sich ebenso, wie die zeitweilig zurückgedrängte Standes- und Agrararistokratie, vor dem Experiment, dem Manne auf der Strasse die Waffe eines gleichen Stimmrechtes in die Hand zu geben. Sobald die stürmische Woge der Revolution abgeflaut war und man aufatmend wieder festen Boden unter den Füssen spürte, glaubte man, der unbequemen Wählerschaft die Knebelkette des hochkapitalistischen, in der Gemeindeordnung des industriellen Rheinlands seit 1845 anscheinend bewährten, Dreiklassenwahlrechts mit öffentlicher mündlicher Stimmengebung anlegen zu können. [4])

Zwar sollte jeder 24jährige, einen selbständigen Haushalt führende, seit einem Jahre in der Gemeinde wohnhafte Preusse, der zu den direkten staatlichen und kommunalen Steuern beigetragen hatte und keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln erhielt, das aktive und passive Wahlrecht geniessen. [5]) Tatsächlich aber führte der gewiss grundsätzlich nicht unberechtigte Gedanke, dass nur der geeignet ist, an der Verwaltung des Gemeindevermögens

---

[1]) § 65.
[2]) § 79; St. B. a, I. K., S. 556.
[3]) St. B. a, I. K., S. 556.
[4]) §§ 9 ff, 19
[5]) § 4.

teilzunehmen, der durch die Verwaltung eigenen Vermögens Verantwortlichkeit und kaufmännisch-nüchternes Denken gelernt hat, zu einer Wahlrechtsbeschränkung, die in ihren Auswirkungen dem Kern des Gedankens einer echten politischen Demokratie unendlich fernsteht. [1])

Das Schema braucht hier nur kurz skizziert zu werden. Die Gemeindewähler werden in drei Gruppen eingeteilt, derart, dass zu der ersten diejenigen gehören, die die höchsten direkten Steuerbeträge bis zu einem Drittel des Gesamtaufkommens der Gemeindewähler zahlen. In der zweiten Gruppe sind die nächsthochbesteuerten Einzahler des zweiten, in der dritten die des letzten Drittels enthalten.

Jede dieser Abteilungen wählt ein Drittel der Gemeinderatsmitglieder. Auf bessere Weise konnte den Besitzesinteressen natürlich gar nicht gedient werden, da in den weitaus meisten Fällen der oder diejenigen Grosskapitalisten der ersten Gruppe, mochten sie nun Rittergutsbesitzer oder Fabrikanten heissen, mit Unterstützung der meist wenigen Dutzend kapitalisch interessierten Angehörigen der zweiten Gruppe zwangsläufig die Uebermacht über die breite Masse der hier wirklich Enterbten, die sich zur dritten Gruppe zusammenfanden, besass. Dass diese Gesetzestendenz auch keineswegs dem herrschaftlichen Grossgrundbesitz zu Hilfe kommen wollte, der durch sie wohl zunächst in der Mehrzahl der neuzugründenden Kleingemeinden des preussischen Ostens neben seiner gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Superiorität die politische Vorherrschaft gewahrt hätte, zeigt § 5 des Entwurfes, der demjenigen Einwohner einer anderen Gemeinde oder derjenigen juristischen Person, die in der Gemeinde mehr, als einer der drei höchst besteuerten Gemeindewähler an direkten Staats- oder Gemeindeabgaben zahlte, das Wahlrecht gab. Der Grund zu dieser Norm ist, insbesondere angesichts der wachsenden Verschuldung des Grundbesitzes, einleuchtend. Der Unternehmer, der Werke in verschiedenen Gemeinden arbeiten liess, und besonders der grösste preussische Grubenbesitzer, der Fiskus, sollte sich eine weitgehende Einflussmöglichkeit sichern können auf die Körperschaften, in deren Hand die wirtschaftliche Gestaltung des Gebietes seiner Tätigkeit lag und in denen seine Arbeitnehmer ihre kommunale Vertretung fanden. [2])

Die stärkere Hervorhebung des beweglichen Kapitalbesitzes gegenüber dem gebundenen Grundbesitz zeigt sich auch in der Zurückdrängung des Grundbesitzerelementes in der Gemeindevertretung. Während bisher das gesamte preussische, auch das westfälische und rheinische Landgemeinderecht verlangte, dass sämtliche Gemeindevertreter mit Grundbesitz in der Gemeinde angesessen sein mussten, begnügte sich, wie gezeigt wurde, die Stein'sche Städte-

[1]) Vergl. Dullo: S. 521. ff.

[2]) Vergl. Dullo: S. 523: „ . . . in Königshütte aber wählt in der ersten Klasse der Fiskus ganz allein, in der zweiten Klasse ernennt ein einziger Industrieller sämtliche Stadtverordneten . . ." (1890).

ordnung mit einer Grundbesitzerquote von zwei Dritteln, die revidierte Städteordnung und das Recht der rheinischen Stadtgemeinden mit einer solchen von der Hälfte der Vertretungsmitglieder. Dieser niedrigste bisher erreichte Bruchteil sollte jetzt einheitlich für alle preussischen Stadt- und Landgemeinden gelten. [1]) Berücksichtigt man, dass die ländlichen Verhältnisse auch der grösseren Gemeinden in damaliger Zeit dem über Kapital verfügenden Einwohner eine Wohnungsmiete viel weniger ratsam erscheinen lassen mussten, als einen Wohnungsankauf, zumal die gewerbsmässige Wohnungsvermietung gegenüber heutigen Verhältnissen noch einen durchaus bescheidenen Umfang einnahm, und dass auch schon der geringste Grundbesitz genügte, um zu der Grundbesitzerhälfte der Gemeindevertretung zugelassen werden zu können, so muss diese Bestimmung davon überzeugen, dass die revolutionären Gewalten sich bei der Verpflanzung des auf den Schultern aller Besitzesmassen aufgebauten städtischen Verwaltungsrechtes auf das flache Land infolge der Gegnerschaft des Grossgrundbesitzes bewusst oder unbewusst auch im ländlichen Osten zu einer Bevorzugung des beweglichen Kapitalbesitzes bestimmen liessen.

Selbstverständlich hat es, besonders auf Seiten der herrschenden Kreise, damals nicht an Stimmen gefehlt, die das Dreiklassenwahlrecht hartnäckig verteidigten, ja es mit dem Schimmer eines Erlösungsgedankens, der einen langersehnten Ausweg aus der unerträglichen Ungerechtigkeit des Systems der ungegliederten Zahlenvertretung bezeichnete, umgeben. Schon als es nach der am 27. April 1849 erfolgten Auflösung der zweiten Kammer für die Krone darauf ankam, die revolutionären Elemente um ihren Parlamentseinfluss zu bringen, hatte sich das Staatsministerium in seinem Bericht an den König vom 29. Mai 1849 für ein Dreiklassenwahlrecht mit öffentlicher Wahlhandlung ausgesprochen. [2]) „Bei Zusicherung des allgemeinen Stimmrechts konnte es nicht die Absicht sein, die Entscheidung der grossen politischen und sozialen Fragen in die Hand Aller zu gleichen Rechten zu legen, auf diese Art das numerische Uebergewicht als das Bestimmende hinzustellen und dem unrichtig aufgefassten Prinzipe der Gleichberechtigung zu Gefallen eine gerechte und einsichtige Gesetzgebung unmöglich zu machen. Die Verfassungs-Urkunde . . . will den Fleiss, den Besitz und die Intelligenz nicht dem Uebergewichte der Kopfzahl zum Opfer bringen.“ [3])

Man übersah bei der neuen Gestaltung allerdings, dass man jetzt nur zu leicht die Intelligenz und den Fleiss dem Uebergewicht des Besitzes zum Opfer brachte, und wenn mit ein wenig aufdringlicher Lehrhaftigkeit gesagt wurde: „Gerechnet und berechnet werden muss allerdings nach dem Census, erworben aber wird der höhere Census durch Tätigkeit, Kenntnis und Geschicklichkeit. Und

[1]) § 12.
[2]) St. B. b, II. K., S. VII, VIII.
[3]) St. B. b, II. K., S. VII, VIII.

erhalten und vermehrt wird er durch Kenntnis und Sparsamkeit," [1] so war dieses Wort in der Zeit der Agrar- und Gewerbekrisen, der Arbeitslosigkeit, der Landflucht und der beginnenden Proletarisierung von problematischem Werte. Ebenso sind die Ausführungen der Motive zum Dreiklassenwahlrecht von sehr zweifelhafter Beweiskraft: „Das wahre allgemeine Stimmrecht ist dasjenige, welches nicht allein dem zahlreichsten Teile der Bevölkerung, sondern allen Gliedern und Elementen der Gesellschaft eine ihre Interessen gleichmässig schützende, ihrer sozialen und politischen Bedeutung entsprechende Vertretung sichert . . . Von der Verteilung des Stimmrechts nach den Steuern ist aber . . . ein richtiges Resultat zu erwarten, weil, wie in den Aermeren die grössere Summe der physischen, so in den Reichen das höhere Mass der geistigen Kräfte zu liegen pflegt." [2]

Mit ähnlichen Gründen, hinter deren bombastischen Worten man vielleicht doch ein wenig ein ungewolltes Entschuldigungsbedürfnis ahnen darf, wurde der Uebergang zur öffentlichen mündlichen Stimmgebung dargelegt. Es „darf die geheime Abstimmung nicht ferner zur Anwendung kommen. Sie . . . verhüllt den so bedeutungsvollen Wahlakt mit einem Schleier, unter welchem alle die Bestrebungen, welche das Licht zu scheuen haben, sich verbergen können, wogegen die öffentliche Stimmgebung den Erfolg hat, dass man die abgegebene Wahlstimme als das Resultat selbständiger Ueberzeugung betrachten kann . . . Auch in diesem Punkte darf dem Volke die Oeffentlichkeit nicht länger vorenthalten bleiben . . . Daher wird die öffentliche Abstimmung von allen denen gewünscht und angestrebt, welche die konstitutionelle Monarchie dauernd begründen und davon das verderbliche Spiel politischer Leidenschaften und Intriguen fernhalten wollen . . ." [3] „Einem freien Volke ist nichts so unentbehrlich, als der persönliche Mut des Mannes, seine Ueberzeugung offen auszusprechen." [4]

Schöne Worte! Vielleicht auch nicht bewusst unehrliche Worte! Aber war es nicht unrecht, das „Spiel politischer Leidenschaften und Intriguen" nur auf der Gegenseite zu argwöhnen?

### bb) Der Entwurf einer Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 13. 8. 1849.

Ueberblickt man den „Entwurf einer Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung", den die Regierung zugleich mit dem Gemeindeordnungsentwurf der Kritik der Kammer anheimgab, so sieht man auf den ersten Blick, dass auch in diesem Problemkreis nüchterne Ueberlegung die Oberhand gewonnen hatte. Der Regierungsentwurf hält sich fern von der praktisch in diesem Umfange unbrauchbaren, ja gefährlichen dogmatischen Vorliebe für die repräsentative

[1] Maurer B. IV. S. 361.
[2] St. B. a, I. K., S. 552.
[3] Bericht d. Staatsministeriums St. B. b, II. K., S. VII.
[4] St. B. a, I. K., S. 553.

Ueberorganisation der Kommunalkörper, die dem Schwickerathschen Entwurf seine bestimmende Note gegeben hatte. Mit Befriedigung fühlt man auch hier, dass die staatliche Verwaltungsbeamtenschaft durch die Revolution manches gelernt hatte, ohne den durch überkommende Routine geschulten Blick für die staatspolitischen Notwendigkeiten einem gefühlsmässigen dilettantenhaften Beglückungstaumel geopfert zu haben.

Wie oben dargestellt worden ist, lag die kommunale Beschlussfassung in den Kreisen und Provinzen in den Händen der ständischen Gewalten, während das staatliche Berufsbeamtentum die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung und, soweit sie ihnen zugewiesen waren, die der kommunalen Exekutive besorgten. Es kann darum für die höheren Kommunalverbände die oben aufgestellte Behauptung nur unterstrichen werden, dass es der zur Macht gelangenden Gesellschaftsschicht nicht im wesentlichen um eine Aenderung der Maschine zu tun gewesen ist, sondern um einen Wechsel in der Auswahl des Maschinenpersonals. [1])

Die bestehenden Selbstverwaltungsgrundsätze erfuhren demnach keine wesentlichen Veränderungen; neu in der Organisation ist lediglich die Anerkennung des Bezirks, der bisher nur ein Gebiet der allgemeinen Ladesverwaltung war, als kommunaler Selbstverwaltungskörper. Den Kreisen und Provinzen wird das Selbstverwaltungsrecht insbesondere in der „Errichtung, Einrichtung und Veränderung von Kreis- und Provinzialinstituten, Anlagen im besonderen Interesse des Kreises und der Provinz (Strassen, Kanäle, Meliorationen usw.), Erwerbung, Benutzung und Veräusserung von Kreis- und Provinzialeigentum“ [2]) zugesichert. Bei der Bestimmung der Selbstverwaltung des Bezirks half man sich mangels bisheriger Vorbilder mit der wenig sagenden, in ihrem ersten Punkte allerdings in die Zukunft weisenden Bestimmung, dass die Bezirksstrassen und die bezirkseigentümlichen Institute zu den Bezirksangelegenheiten gehören sollten. [3])

Der Ausbau der kommunalen Organschaften ist für das an das revolutionäre Schematisieren und Generalisieren gewohnte Auge nicht bestechend. Man findet weder die im Schwickerathschen Entwurf vorgesehene Wahl aller Organe, auch der höheren Kommunalverbände durch den unmittelbaren Gemeindewähler, noch den dort angestrebten strengen Aufbau von Parlament, Ministerium und Exekutivhaupt. Auch eine Neuorganisation der kommunalen Gebietskörperschaften wird von der Hand gewiesen und bewusst an der historisch gegebenen Einteilung festgehalten. [4])

In den Kreisen tritt uns als Beschlussorgan die Kreisversammlung entgegen, als Exekutivorgan der Kreisausschuss. [5]) In den Bezirken sah man von der Konstituierung eines grossen Vertretungs-

[1]) Bornhak III. S. 242.
[2]) Art. 2, I.
[3]) Art. 2, II.
[4]) Art. 3, 32. 39.
[5]) Art. 4, 6 ff.

körpers ab und legte die zu erwartende Bezirksselbstverwaltungstätigkeit in die Hände eines Bezirksrats. [1]) In den Provinzen dagegen glaubte man wiederum von einem kommunalen Exekutivorgan absehen zu können und begnügte sich mit der Organisation einer Provinzialversammlung [2]) als Beschlussorgan. Die Abgeordneten zur Kreisversammlung werden nach den für die Wahl der Gemeindevorstandsmitglieder gültigen Bestimmungen von den Gemeinde- bezw. Samtgemeindevertretungen auf 6 Jahre gewählt. Wählbar ist jeder 30jährige seit 3 Jahren in dem Kreise wohnende Gemeindewähler. [3]) Die Körperschaft soll 15 bis 40 Mitglieder umfassen. Die Bestimmung, wieviel Mitglieder von dem einzelnen Wahlkörper zu wählen sind, trifft der Bezirksrat nach Massgabe der Bevölkerungsziffer. [4])

Der Kreisversammlung stehen die üblichen Funktionen zu. Sie verpflichtet insbesondere durch Beschlüsse in Kreisangelegenheiten die Kreiseinwohner, beschliesst und verteilt Ausgaben, erhebt Kreisabgaben, in grösserer Höhe allerdings nur mit Genehmigung des Ministers des Innern und der Finanzen und stellt den Kreisetat fest. [5])

Die alljährlich am 1. Märzdienstag zusammentretende Kreisversammlung wählt sich selbst ihren Vorsitzenden und bestimmt ihre Geschäftsordnung. Ihre Sitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Der Landrat und ihn unterstützende Beamte der Kreisverwaltung haben ein Recht auf Anwesenheit bei den Sitzungen und müssen jederzeit gehört werden. [6])

Das Verwaltungsorgan, der Kreisausschuss, dem insbesondere alle Geschäfte der bisherigen kreisständischen Kommissionen zufallen sollen, besteht aus dem Landrat als Vorsitzenden und 4 von der Kreisversammlung aus ihrer Mitte auf die Dauer von 6 Jahren mit 3jähriger Halberneuerung gewählten Mitgliedern. [7]) In dringenden Fällen nimmt der Kreisausschuss die Aufgaben der gerade nicht tagenden Kreisversammlung wahr, kann allerdings nicht über Steuererhebungen und Etatsveränderungen beschliessen und muss nachträgliche Genehmigung der Versammlung einholen. [8])

Dem Kreisausschuss entspricht in seinem äusseren Aufbau im Bezirk das einzige Kommunalorgan, der Bezirksrat. [9]) Er setzt sich zusammen aus dem vorsitzenden Regierungspräsidenten und 4 von der zuständigen Provinzialversammlung auf 6 Jahre mit 3jähriger Halberneuerung gewählten Bezirksdeputierten, die den entsprechenden Anforderungen, wie die Kreisausschussmitglieder, genügen

---

[1]) Art. 33 ff.
[2]) Art. 40 ff.
[3]) Art. 6 Abs. IV.
[4]) Art. 6—9.
[5]) Art. 10—14.
[6]) Art. 15—19.
[7]) Art. 20 ff.
[8]) Art. 23.
[9]) Art. 32. ff.

müssen. [1]) Die kommunale Beschlussfassung in den wichtigsten Bezirksangelegenheiten, insbesondere die Feststellung des Etats und der Rechnungen und die Erhebung von Abgaben ist nicht dem Bezirksrate, sondern der Provinzialversammlung zugewiesen. [2])

Während der Bezirk aus dem Rahmen der Kommunalverwaltung weitgehend herausfällt und die ihn berührenden Bestimmungen den Stempel eines unfertigen Verlegenheitswerkes tragen, passt sich die provinzielle Selbstverwaltungsorganisation wieder ausserordentlich stark dem Vorbild der kommunalen Urzelle, der Gemeinde, an.

Der grosse Beschlusskörper, die Provinzialversammlung, wird von den Kreisversammlungen in der Weise gewählt, dass jeder Kreis bis zu 60 000 Seelen einen, für jede weiteren 40 000 einen weiteren Abgeordneten auf 6 Jahre wählt. Auch hier greift eine 3jährige Partialerneuerung Platz. [3])

Die Bestimmungen über die Organisation und die Befugnisse der Provinzialversammlung entsprechen im wesentlichen wörtlich denen der Kreisversammlung. [4])

Die Versammlung erfolgt alljährlich am 1. Aprildienstag am Sitze des Oberpräsidiums und darf ohne dessen Erlaubnis nicht eine Dauer von 14 Tagen, ohne die des Königs nicht eine solche von 4 Wochen überschreiten. [5])

Zur Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Provinzialversammlung sowie zur sonstigen provinziellen Kommunalverwaltung glaubte man — im wesentl. aus Ersparnisgründen [6]) — keine Kommission einsetzen zu können, wie dieses in der Kreisinstanz im Kreisausschuss möglich war. Man war davon ausgegangen, dass der Kreisausschuss in seiner anderen, in der Gemeindeordnung festgelegten Funktion als Gemeindeaufsichtsbehörde notwendig einige Male im Jahre zusammentreten müsse und dann zugleich ohne erhebliche Mehrkosten die Kreisverwaltungsgeschäfte miterledigen könne. In der Provinzialinstanz aber scheute man sich, neben den Behörden der allgemeinen Landesverwaltung einen komplizierten kommunalen Behördenapparat, wie ihn die umfassendere provinzielle Selbstverwaltung erforderte, einzurichten. Man gab daher zwar der Provinzialversammlung das Recht, für besondere Einzelangelegenheiten Kommissionen einzusetzen, liess aber grundsätzlich die kommunale Exekutive der Provinzen durch den Oberpräsidenten handhaben, und gab ihm das Recht, in dieser Funktion den Bezirksräten und Kreisausschüssen Aufträge zu erteilen und sie zu gemeinsamer Beratung zusammenzurufen. [7])

Blickt man auf die übrigen Normen von allgemeiner Gültigkeit, so fällt besonders die Bestimmung des Artikels 63 auf, die die

[1]) Art. 33—35.
[2]) Art. 38.
[3]) Art. 39 ff.
[4]) Art. 46—58.
[5]) Art. 51.
[6]) St. B. a, I. K., S. 550.
[7]) Art. 59.

Möglichkeit gibt, den zu einer kommunalen Vertretungs- oder Verwaltungsstelle Gewählten für drei bis sechs Jahre seine politischen Kommunalrechte abzusprechen, falls er sich ohne Grund weigert, die Stelle anzunehmen. Die Mitglieder der Verwaltungskörper, Bezirksrat und Kreisausschuss, verlieren durch die Annahme eines besoldeten Staatsamtes oder eine Beförderung im Staatsdienste von rechtswegen ihre kommunalen Ehrenämter, [1]) eine Bestimmung, die dem Artikel 77 der Verfassungsurkunde entlehnt ist.

Das staatliche Aufsichtsrecht wirkt sich dahin aus, dass ein vom König ernanntes Organ der Staatsregierung, Landrat, Regierungspräsident oder Oberpräsident, als Vorsitzender in den kommunalen Verwaltungskollegien und als staatlicher Kommissar in den Beschlussversammlungen auftritt. [2]) Eine weitere, aus dem Gemeinderechte übernommene starke Einflussmöglichkeit präventiven Charakters liegt in dem Recht der Staatsregierung, die Ausführung ungesetzlicher oder dem Staatsinteresse widersprechender Beschlüsse der kommunalen Körperschaften und Verwaltungskollegien zu verhindern, nachdem der zuständige staatliche Aufsichtsbeamte die Verwirklichung derartiger Beschlüsse vorläufig verboten oder suspendiert und die Entscheidung seiner vorgesetzten Aufsichtsbehörde angerufen hat. [3]) Als äusserstes Mittel steht der Krone das Recht zu, eine Kreis- oder Provinzialversammlung aufzulösen, mit der Verpflichtung, binnen zwei Monaten die Neuwahl anzuordnen. [4])

Auf die Tendenz des Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnungsentwurfes braucht nicht näher eingegangen zu werden. Sie entspricht, wie ein flüchtiger Blick schon zeigen muss, in allen Punkten derjenigen der Gemeindeordnung, insbesondere werden die Vertretungskörper und Verwaltungskollegien von ihren mittelbar oder unmittelbar durch allgemeine Besitzesinteressen beherrschten kommunalen Wahlkörpern im Sinne der liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bestimmt. Auch die Selbstverwaltungsaufsicht durch die in gleicher Weise einseitig beherrschte Staatsgewalt ist hier in bewährter, den Gemeindeordnungsvorschriften entsprechender Weise geregelt.

### cc) Der Kampf der Kommissionen und Kammern um die Gestaltung der Kommunalgesetze und ihre Annahme.

#### 1. Die Beratung der Gemeinde-Ordnung.

Der formale Lauf der Entwürfe durch die Gesetzgebungsmaschine ist schnell skizziert.

Die erste Kammer, der die Entwürfe vom Innenminister in ihrer 29. Sitzung vom 13. August 1849 vorgelegt worden waren, [5])

[1]) Art. 65.
[2]) Art. 1, 19 f., 29, 33, 35, 58.
[3]) Art. 31, 35, III, 60.
[4]) Art. 66.
[5]) St. B. a, I. K., S. 423.

beschloss in ihrer 31. Sitzung vom 24. August 1849, sie zur Vorberatung in die Abteilungen gehen zu lassen. [1]) In der 33. und 34. Sitzung vom 3. und 7. September 1849 beschloss man alsdann, vor der Beendigung der endgültigen Vorbereitung durch die Abteilungen die weitere Vorberatung in die Hände einer Kommission von je 4 Mitgliedern der 5 Abteilungen zu legen. [2])

Die Kommissionsberichte und Plenarberatungen begannen in der 79. Sitzung vom 3. Dezember 1849 [3]) und endeten mit der Annahme der teilweise abgeänderten Gemeindeordnung in der 95. Sitzung am 19. Dezember 1849. [4]) Das Stimmenverhältnis betrug 107 gegen 16 Stimmen bei einer Enthaltung.

Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung lag mit den Kommissionsberichten der ersten Kammer seit der 91. Sitzung vom 17. Dezember 1849 zur Beratung vor, [5]) und wurde mit einigen Aenderungen schon in der 96. Sitzung vom 20. Dezember 1849 ohne namentliche Abstimmung angenommen. [6])

Die zweite Kammer überwies die Entwürfe nicht ihrer bereits in der 5. Sitzung am 13. August 1849 eingesetzten Kommission für das Gemeindewesen, [7]) sondern beschloss in ihrer 77. Sitzung vom 18. Dezember 1849 [8]) die Bildung einer neuen Kommission, deren Mitglieder auf komplizierte Weise ausgewählt werden sollten. Jede der 7 Abteilungen sollte nämlich 8 Mitglieder bestimmen, von denen jedes einer anderen Provinz angehören musste. Diese 56 Mitglieder sollten provinzenweise zusammentreten und aus ihrer Mitte je drei Mitglieder wählen, so dass in der endgültigen Kommission 24 Mitglieder, von denen jeder Provinz drei angehören, vorhanden sein sollten. Ein Antrag des Abgeordneten Geppert, der eine noch schwerfälligere Organisation vorschlug, war zugunsten dieses von dem Abgeordneten v. Bardeleben gestellten Antrages abgelehnt worden.

In der 79. Sitzung vom 4. Januar 1850 übermittelte der Präsident der I. Kammer die dort beschlossenen Gesetzesentwürfe an die II. Kammer zur weiteren Beratung. Sie wurden sofort der neugebildeten Kommission zugewiesen. [9])

Die Kommissionsberichte und Plenarberatungen begannen in der 103. Sitzung am 12. Februar 1850 und führten in der 116. Sitzung am 20. Februar 1850 zur Annahme der Gemeindeordnung [10]) ohne namentliche Abstimmung und in der 119. Sitzung am 22. Februar 1850 zur Annahme der Kreis-, Bezirks- und Provinzialord-

---

[1]) St. B. a, I. K., S. 473.
[2]) St. B. a, I. K., S. 584, 610, 1713.
[3]) St. B. a, I. K., S. 1713.
[4]) St. B. a, I. K., S. 2126.
[5]) St. B. a, I. K., S. 2037.
[6]) St. B. a, I. K., S. 2138.
[7]) St. B. b, II. K., S. 33.
[8]) St. B. b, II. K., S. 1775.
[9]) St. B. b, II. K., S. 1799 f.
[10]) St. B. b, II. K., S. 2991.

nung. [1]) Da beide Entwürfe mehrfache Aenderungen durch die zweite Kammer hatten durchmachen müssen, gingen sie zur nochmaligen Beratung an die Kommission der ersten Kammer zurück. Diese schlug in ihren Berichten der ersten Kammer die Annahme der von der zweiten Kammer getroffenen Aenderungen vor, [2]) worauf das Plenum der ersten Kammer ohne wesentliche Diskussion in seiner 122., 125. und 126. Sitzung vom 20., 23. und 25. Februar sämtliche durch die zweite Kammer getroffenen Aenderungen zum Beschluss erhob.

Die Krone sanktionierte hierauf beide Gesetzesentwürfe unter dem 11. März 1850 und publizierte sie in der 18. Nummer der preussischen Gesetzsammlung von 1850, die in Berlin am 27. März 1850 zur Ausgabe gelangte. [3])

In den Kammerverhandlungen schälten sich immer klarer die eigentlichen Streitpunkte aus der Menge aufgerührter Nebenprobleme heraus. Es ist selbstverständlich, dass die allgemeinen Gesichtspunkte, die für die Kommunalbestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde massgebend waren und zur gleichen Zeit beraten wurden, auch richtunggebend für die Beratungen über die Gemeindeordnungs- und Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnungsentwürfe sein mussten. Sie sind oben eingehend besprochen worden und brauchen hier nur gestreift zu werden. Die beiden Hauptprobleme, um die in den immer erbitterter geführten Kampf des Allgemeinbesitzes und besonders seiner bisher benachteiligten Gruppen gegen den bevorzugten Grossgrundbesitz gestritten wurde, sind die Zweckmässigkeit einer gleichmässigen Gemeindeordnung für Stadt und Land, Ost und West und die Voraussetzungen des Wahlrechts.

Das Generalisierungsstreben des Liberalismus, das das erste Problem heraufbeschwor, fand, wie gezeigt wurde, nach zwei Richtungen hin ernsten Widerstand. Auf der einen Seite kämpfte man gegen die Gleichstellung von Stadt und Land, auf der anderen gegen die von Ost und West.

Im Kampfe gegen die Gleichstellung von Stadt und Land hatte die Opposition keine neuen Gründe ins Feld zu führen vermocht. Man berief sich weiter darauf, die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgemeinden seien geschichtlich, rechtlich und wirtschaftlich begründet. Gewerbearten, Lebensbedürfnisse und -einstellungen, Sitten, Gebräuche, Kleidung und Sprache schieden den Städter streng von dem Landbewohner. [4]) In der Stadt sei eine Repräsentation, auf dem Lande eine unmittelbare Gemeindeversammlung vorzuziehen, dort müsse der Vorstand kollegial, hier bürokratisch organisiert, dort das Wahlrecht nach Census und Einkommen, hier nach Grundbesitz und Berufsart abgestuft sein. [5]) Es sei

[1]) St. B. b, II. K., S. 3217.
[2]) St. B. a, I. K., S. 2837 ff.; 2929 ff., 2970 ff.
[3]) v. Rönne A. S. 9, Fußn. 6.
[4]) St. B. a, I. K., S. 1720 b, II. K., S. 2578.
[5]) St. B. a, I. K., S. 1725 f., 1730, 1741; b, II. K., S. 2578.

ein verhängnisvoller Irrtum, anzunehmen, die Aufteilung des Staatsgebietes und seiner Bevölkerung in Gemeinden sei ein staatsrechtliches Grundpostulat; kleine monarchische Herrschaften, wie sie heute von den Rittergütern dargestellt würden, täten als Staatszellen dieselben Dienste. [1]) Der Entwurf müsse notwendig, insbesondere im preussischen Osten, zur willkürlichen Organisierung unzulänglicher Scheingemeinden führen, die auch für die, im Osten zudem völlig unbeliebten, Samtgemeinden kein hinreichendes Fundament bieten könnten.

Die Anhänger des Entwurfs führten als Gegenbehauptung insbesondere die Tatsache ins Feld, dass bisher drei Viertel aller preussischen Gemeinden ohne eine vollständige Kommunalorganisation wären. Dieser Zustand sei insbesondere nach der Auflösung der realen Grundlagen der Landgemeinden durch die Agrargesetzgebung, der die nötige Reorganisation nicht gefolgt sei, unhaltbar. [2])

Die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgemeinden lägen nicht in einer prinzipiell verschiedenen Grundeinstellung auf gesellschaftlichem und kulturellem Gebiete begründet, sondern in erster Linie in der rein zahlenmässigen Verschiedenheit des Raumumfangs und der Einwohnerschaft. Fast die Hälfte der preussischen Städte weise nicht mehr, zum Teil erheblich weniger als 5000 Einwohner auf. Wolle man wirklich behaupten, dass diese von den Landgemeinden so verschieden seien, dass die Aufstellung gemeinschaftlicher Grundnormen in weitem Umfange unmöglich sei? In demselben Masse, in dem die Agrargesetzgebung und die Auflösung der Dominialgewalten die rechtlichen Schranken zwischen Land und Stadt beseitigt hätten, hätte die Gewerbegesetzgebung eine industrielle Durchdringung des flachen Landes in weitestem Sinne gefördert. [3])Durch die Stein'sche Städteordnung, die heute auch von der Opposition rückhaltlos gelobt werde, seien viel grössere Unterschiede beseitigt worden, als diejenigen, deren Aufrechterhaltung heute so ängstlich gefordert werde. [4])

Dieser letzte Gedanke leitet über zur Beurteilung der Gleichstellung der Provinzen und Landesteile in ihrer Kommunalorganisation. Hier klammerte sich die Opposition im wesentlichen an die Behauptung, die preussischen Städteordnungen von 1808 und 1831 seien wohl erprobt und mit dem ganzen Gemeindeleben der mit ihnen beliehenen Städte derart verwachsen, dass jede Veränderung hier zugunsten zweifelhafter Neuerungen Gutes niederreissen müsse. Die westfälischen und rheinischen Kommunalgesetze könnten durch einige Modifikationen der herrschenden Verfassungstendenz angeglichen werden, und nur für die östlichen Landgemeinden bedürfe es einer neuen, ihrer Natur entsprechenden Regelung. Zu gross seien die provinziellen Verschiedenheiten, zu kostspielig auch eine un-

[1]) St. B. a, I. K., S. 1730, 1736.; b, II. K., S. 2578.
[2]) St. B. a, I. K., S. 1715.; b, II. K., S. 2588 ff.
[3]) St. B. a, I. K., S. 1717, 1721, 1741.; b, II. K., S. 2578, 2586, 2589, 2590.
[4]) St. B. a, I. K., S. 1728. 1741, b, II. K., S. 2578.

nötige komplizierte Kommunalorganisation für die östlichen Landgemeinden, als dass man dem Schema zuliebe eine einheitliche Regelung für Ost und West verantworten könne. [1])

Betrachtet man die Entgegnungen der Entwurfsanhänger gegen diese Behauptungen, so sieht man zwischen den trüben Bildern politischen Kuhhandels, der mit dem Fortschreiten der Zeit in kleinmütigem Streit die Ideale der Revolution ganz vergessen zu haben schien, noch etwas von der sittlich-geistigen Prägung der Märzbewegung aufleuchten. Das Gold der Revolution, das die verfolgten Idealisten, besonders die burschenschaftliche Jugend, in reinen Händen getragen hatte, war im Besitze des grossen Revolutionserben, der Bürgerlichkeit, blind geworden und hatte billiger Scheidemünze Platz gemacht. Die begeisterten Worte von kultureller und rechtlicher Volkseinheit, die gesprochen wurden, klingen in der nüchternen, leidenschaftslosen Sphäre der abklingenden Revolution zuweilen fast ein wenig, wie überspanntes Missverstehen der Zeit. Und doch waren sie Geist vom Geiste des Liberalismus, des „ehrlichen" Liberalismus, wie man ihn mit unangebracht moralischer Tönung zum Unterschied vom kapitalistischen Liberalismus genannt hat. Und in einem letzten Sinne waren auch sie unbewusst eingespannt in den Frondienst der tatbereiten Besitzesmasse, die auf ihre breiten Schultern die bisher wenigstens im Osten den Kräften des Grossgrundbesitzes in unangemessener Bevorzugung überlassene Staatsverwaltungsbeeinflussung zu nehmen sich anschickte. Und doch hört man gern in die mannigfachen Kleinmütigkeiten der Zeit Worte fallen, wie das des Abgeordneten v. Schleinitz:

„Völker werden nicht allein durch die Sprache, sie werden ebenso sehr durch gleiche Sitten, Gewohnheiten und gleiche Gesetze verbunden. Gleiche Einrichtungen, gleiche Gesetze sind für einen grossen Staat ein festes Band, sie geben ihm die Kraft, innere Erschütterungen zu überstehen, sie machen ihn nach aussen zu einer unüberwindlichen Macht." [2])

Das Einheitsprinzip siegte über die Strömungen, die auseinander strebten oder nicht zusammenkommen wollten. Beide Kammern beschlossen die Durchführung einer einheitlichen Kommunalorganisation für das gesamte preussische Staatsgebiet unter Ablehnung aller anders lautenden Anträge der Opposition. [3])

Aber der Sieg war ein völliger nur in der Beseitigung der provinziellen Verschiedenheiten zwischen Ost und West; denn in der Frage der Vereinheitlichung aller Stadt- und Landgemeindeverfassungen mußte man der Opposition insoweit ein Opfer bringen, als man durch Ausbau des Titels III des Gemeindeordnungsentwurfes zu einem vollständigen Kommunalgesetz wenigstens formell getrennte Gemeindeordnungen für Stadt und Land aufbaute und diese

[1]) St. B. a, I. K., S. 1724, 1729, 1734, 1738, 1741; b, II. K., S. 2578, 2586, 2588 ff.

[2]) St. B. a, I. K., S. 1728; vergl. auch 1715, 1719 f., 1739, 1742; b, II. K., S. 2578.

[3]) St. B. a, I. K., S. 1748; b, II. K., S. 2579, 2597.

nur äusserlich in einem zusammenfassenden Gesetzeswerk lose vereinigte. Schon im Kommissionsbericht der ersten Kammer hatte man geglaubt, auf die Schwierigkeiten hinweisen zu müssen, die für die Landgemeinden entstehen müssten, wenn sie die für sie gültigen Bestimmungen aus den verschiedensten Titeln herausziehen müssten, da speziell für sie ja nur die oben dargelegten Bestimmungen des § 65, der allein den Inhalt des Titels III im Entwurfe ausmache, gelten. Diese Begründung geht in ihren Grundlagen fehl. Nicht der § 65, der in 6 Ziffern die für die Landgemeinden geltenden Ausnahmen von der allgemeinen Gemeindeordnung hinsichtlich der Organisationsvereinfachung aufzählte, durfte als Grundlage der Landgemeindeverfassung angesehen werden, sondern die gesamte Gemeindeordnung, während der § 65 nur die Bedeutung einer vereinzelten Sonderbestimmung hatte. Diese Erwägungen und der nicht minder ernst zu nehmende Gedanke, dass die Bestimmungen der Gemeindeordnung notwendig ihren grundsätzlichen Charakter verlieren mussten, wenn sie in demselben Gesetzeswerk bei der Behandlung mehrerer Institute gleichförmig auftauchten, anstatt an beherrschender Stelle einmal ausgesprochen zu sein, veranlassten die Kommission und das Plenum der ersten Kammer, dem ursprünglichen Gesetzentwurf beizutreten. [1]) Ein Antrag des Abgeordneten Grafen v. Zedlitz-Trützschler, der in letzter Stunde nochmals versuchte, den 6 östlichen Provinzen die provinzielle Regelung der Verwaltungsorganisation der kleinen Gemeinden unter Anlehnung an die Bestimmungen der Gemeindeordnung in die Hand zu legen, wurde abgelehnt. [2])

Die Kommission der zweiten Kammer aber glaubte den Behörden der Landgemeinde, die vielfach eine völlig mangelhafte Bildung aufwiesen, ihr Gemeindegesetz in möglichst gemeinverständlicher Form vorlegen zu müssen, und hielt deshalb eine lückenlose Kodifikation des Titels III in der Form einer Landgemeindeordnung für unerlässlich. [3]) Man fühlt in den besorgten Worten der Kommission einigermassen die Belehrungstendenz der absolutistischen Gesetzgebung anklingen.

Das Plenum der zweiten Kammer erhob den Vorschlag der Kommission zum Beschluss, und das Plenum der ersten Kammer trat der Ansicht der zweiten Kammer demnächst bei. [4])

Auf diese Weise wurde an die Stelle des im Entwurf vorgesehenen § 65 eine Folge von 58 Paragraphen eingeschoben, die zum grossen Teil wörtlich, im übrigen unter sinngemässer Beschränkung auf die Landgemeindeverhältnisse, den §§ 10—67 der endgültigen Gemeindeordnung entsprechen. Der Sache nach gab es also wieder verschiedene Ordnungen für die Stadt- und Landgemeinden. Die materiellen Aenderungen waren ausser denen der Wahlvorschriften, auf die unten zurückzukommen ist, gering.

---

[1]) St. B. a, I. K., S. 1908 f., 1915—1926.
[2]) St. B. a, I. K., S. 1922—1924.
[3]) St. B. b, II. K., S. 2817.
[4]) St. B. b, II. K., S. 2821—2838; a, I. K., S. 2929 f.

Interessant ist die Festsetzung, dass der Gemeindevorsteher ansässig sein muss. [1]) Aus dem Zweck, kleineren Gemeinden unnötige Kosten zu ersparen, und ihre Verwaltung zu erleichtern, erklärt sich der Beschluss, dass die Gemeinden von nicht mehr als 1 500 Einwohnern bei Genehmigung der Aufsichtsbehörde ihren Etat auf drei Jahre im voraus bestimmen dürfen. [2])

Wichtiger, als das dargestellte Einheitsstreben, das im Wesen jedes liberalen Gedankenganges liegt, ist für die Beurteilung der streitenden Gewalten der immer radikaler im Sinne einer Erhöhung des politischen Einflusses des Besitzes geführte Kampf um die Voraussetzungen des Wahlrechts. Der Revolutionär ist ein gelehriger Schüler des alten Regimes geworden. Der Bevorzugung der ständisch-grossagrarischen Besitzesmasse folgt mit bemerkenswerter Schnelligkeit eine Bevorzugung aller, nur nach der geldlichen Leistungskraft gegliederten Besitzesmächte.

Hatte der Entwurf schon die Zahlung direkter Steuern zur Voraussetzung des Gemeindewahlrechts gemacht, [3]) so wurde diese Bestimmung nunmehr dahin erweitert, dass diese direkte Steuer in Grossgemeinden mindestens 2 Taler im Jahre zu betragen habe. In den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Gemeinden sollte an die Stelle des Beitrags zur direkten Steuer der Nachweis eines reinen Jahreseinkommens treten, dessen Mindestsumme nach der Grösse der Gemeinde 200—300 Taler betragen sollte. Bei den Bestimmungen über die Kleingemeinden zeigte man sich auch hier zu Konzessionen bereit, soweit sie sich mit den Grundlinien der herrschenden Gesetzestendenz als gleichlaufend erwiesen.

Ausser denjenigen, die nach den Grossgemeindebestimmungen wahlberechtigt waren, gab man hier auch denjenigen das Wahlrecht, die, ohne eine direkte Jahressteuer von 2 Talern zu zahlen, ein Grundstück im Werte von 100 Talern oder ein Haus im Gemeindebezirk hatten. [4]) Erinnert man sich, dass bisher als Gemeindewähler in den preussischen östlichen Provinzen und Westfalen nur Grundbesitzer in Frage kamen, und nur die Gemeindeordnung des industriellen Rheinlands von einem Grundbesitzerfordernis absah, so wird man dem Gesetze auch in dieser Einschränkung die Tendenz der Zurückdrängung des Grundbesitzeinflusses nicht absprechen können.

Auf die Kammerverhandlungen, die sich im wesentlichen mit der Höhe des Census befassten, braucht nicht eingegangen zu werden. Es genügt festzustellen, dass allgemein anerkannt wurde, „dass es, um den festen Bestand der Verfassung und staatlichen Ordnung zu sichern, dringend nötig sei, dafür zu sorgen, dass die Kopfzahl nicht über die Einsicht, die Besitzlosen nicht über die Besitzenden die Oberhand gewinnen.“ [5]) Kann der Geist der Zeit bei vor-

---

[1]) § 88.
[2]) § 120.
[3]) § 4 Abs. I.
[4]) §§ 4, 11.
[5]) St. B. b, II. K., S. 2580.

behaltloser Anerkennung der Notwendigkeit eines Besitzschutzes gegenüber dem Enteignungsstreben der wirtschaftlich ungeschulten Masse der Besitzlosen klarer gekennzeichnet werden, als durch diese Worte, die den Besitz scharf in Abwehrstellung gegen die Besitzlosigkeit führen, und die Besitzenden ohne Einschränkung mit den Einsichtigen gleichstellen?

Zu auffälligen Folgen führte das Prinzip, die Rechte nach den Leistungen, insbesondere den Steuerleistungen, abzumessen, bei den Kleingemeinden. Hier folgte man dem oben dargelegten Vorbilde der rheinischen Gemeindeordnung und bestimmte, dass die Meistbeerbten, nämlich diejenigen grundbesitzenden Gemeindewähler, die mehr als ein Viertel der gesamten Gemeindeabgaben aufbringen, auch ohne gewählt zu sein, Sitz und Stimme im Gemeinderat haben sollten. [1]) Die Herkunft aus der liberalen rheinischen Gemeindeordnung und die Betonung der Steuerleistung zeigt, dass auch diese Bestimmung in ihrer gedanklichen Grundlage keine Konzession an den Grundbesitz darstellen sollte, sondern den Grossbesitzer an sich bevorzugen wollte, der allerdings auf dem Lande mit dem Grossgrundbesitzer meist zusammenfallen musste.

Die übrigen Aenderungen des Entwurfes sind nicht von wesentlicher Bedeutung. Zumeist waren sie nur durch den Wunsch nach schärferer Fassung der Normen bedingt. Die Zahl der Gemeinderatsmitglieder wurde wieder verringert, [2]) dem statutarischen Recht ein breiterer Platz zugewiesen [3]) und die Unterwerfung verrotteter Grossgemeinden unter das Kleingemeinderecht erleichtert. [4])

Bei den Bestimmungen über die Samtgemeinde nahm man sich in erster Linie der Ortspolizeiorganisation in diesen Bezirken an. Man stellte die Bildung kommunaler Samtgemeinden ins Belieben der Einzelgemeinden. [5]) Bildete sich eine solche Samtgemeinde, so konnte ihrem Vorsteher die Handhabung der Ortspolizei und die Stellung als Polizeianwalt und Hilfsbeamter der gerichtlichen Polizei übertragen werden. [6]) Kam es aber nicht zu einer solchen Bildung, so wollte der Staat nicht darauf angewiesen sein, die Polizeiverwaltung unfähigen Organen der Kleingemeinden übertragen zu müssen, die zudem die notwendigen Kosten zu tragen nicht in der Lage sein würden. Er gab sich demnach die Möglichkeit, Kleingemeinden zu einem rein staatlichen Polizeibezirk zusammenzufassen und besondere Ehrenbeamte, Kreisamtmänner, die von der Staatsregierung aus den Einwohnern dieses Bezirkes zu bestimmen sein sollten, mit der Handhabung der Ortspolizei in diesem Polizeibezirk zu betrauen. Bei etwaigem Mangel an einem geeigneten

---

[1]) § 68 Abs. III.
[2]) § 10.
[3]) § 8.
[4]) § 9.
[5]) § 126 Abs. I.
[6]) §§ 135 Abs. I, 58.

Eingesessenen sollte das Amt auf Kosten des Bezirks von einem staatlichen Kommissar wahrgenommen werden. [1])

Von den übrigen Aenderungen ist bemerkenswert die Einführung der §§ 147—149, die den Bildungsvorgang neuer Gemeinden, wo solche noch nicht bestanden, eingehend beleuchten. Die mit der Aufgabe der Gemeindeabgrenzung und der etwa hierzu notwendigen Vermögensregulierung betrauten Behörden waren die Kreis- und Bezirkskommissionen, die unter dem Vorsitz eines Regierungskommissares paritätisch Vertreter der Rittergutsbesitzer, der Landgemeinden und Städte umfassen sollten.

## 2. Die Beratung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung.

Der Geist der Kommissionsberichte und Plenarverhandlungen über den Entwurf der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung wird am besten gekennzeichnet durch das Wort, das der Kommissionsberichterstatter v. Schleinitz unter dem Beifall des Hauses in der ersten Kammer aussprach: „Wenn Sie einen Kreis verwalten lassen wollen, so werden Sie ihn nicht von der arbeitenden Klasse verwalten lassen wollen." [2])

Folgerichtig musste also das Bestreben dahin gehen, das passive Wahlrecht zu den Körperschaften der höheren Kommunalverbände durch einen mehr oder minder hohen Census zu beschränken. Der Streit ging daher in erster Linie nicht um die Frage, ob ein Census, sondern, in welcher Höhe er einzusetzen sei. Man schlug vor, die Wählbarkeit zur Kreisversammlung von der Leistung eines direkten Steuerbetrages von 6—12 Talern oder dem Nachweis eines Einkommens von 400—800 Talern abhängig zu machen. Ein noch einseitigeres Streben nach einer Besitzherrschaft spricht aus der Behauptung, nur die Bindung der Wählbarkeit an eine Steuerleistung von 18 Talern Klassensteuer, 20 Talern Grundsteuer oder 24 Talern Gewerbesteuer könne eine richtige Auswahl der befähigten Elemente gewährleisten. Die Kommission der ersten Kammer einigte sich dahin, die Wählbarkeit für die Kreisversammlung an die Leistung eines jährlichen Klassensteuerbetrages von 8 Talern oder in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Ortschaften an den Nachweis eines Grundbesitzes im Werte von mindestens 5000 Talern oder eines jährlichen Einkommens von mindestens 500 Talern zu knüpfen. [3]) Der Klassensteuersatz sollte durch genehmigungsbedürftigen Beschluss der Provinzalversammlung bis auf 6 Taler ermässigt und bis auf 18 Taler erhöht werden können.

Wie gross die örtlichen Unterschiede bei einer solchen Einteilung im Wahlrecht sein würden, sollen einige Zahlen zeigen: In der Stadt Berlin wären von 408 502 Einwohnern 13 875 wahlfähig gewesen, also jeder 29ste, im Regierungsbezirk Königsberg von

[1]) § 135.
[2]) St. B. a, I. K., S. 2067.
[3]) St. B. a, I. K., S. 2055.

847 952 Einwohnern nur etwa 7400, also jeder 115te, und im Regierungsbezirk Gumbinnen von 632 356 nur etwa 3200, also jeder 198ste, oder etwa ½ %. [1]) Trotz dieser augenscheinlichen Ungerechtigkeiten nahm die erste Kammer den Vorschlag der Kommission an, zumal man die grossagrarische Partei durch die Aufnahme der Bestimmung: „Mindestens die Hälfte der Kreisabgeordneten muss aus Grundbesitzern bestehen," gewonnen hatte. [2]) Die Festlegung des Vertretungsverhältnisses in der Kreiskommunalorganisation, die bisher, wie gezeigt worden ist, ausschliesslich von dem Grossgrundbesitz beherrscht worden war, bedeutete demnach für keinen der Gegner einen uneingeschränkten Sieg. Durch die Festsetzung eines hohen Census spielten die liberalen Mächte ungewollt den konservativ-agrarischen Gewalten die Vorherrschaft in den ländlichen Kreisen wieder in die Hände. Die merkwürdige Tatsache, dass der Angreifer und der Angegriffene, beide als Vertreter des Besitzes, im Kampfe gegen die Verwaltungsbeeinflussung durch die besitzlose Masse schliesslich in der gleichen Front standen, musste zu dem Ergebnis führen, dass der Angriffsstoss der Revolution ins Leere traf.

Ungehört verhallten in dem immer spitzfindiger und kleinlicher geführten Kampfe die Mahnungen des Abgeordneten v. Vincke an die streitenden Parteien, deren sittlicher Ernst befreiend hervorleuchtet:

„Ich wünsche von ganzem Herzen, dass die bisherigen Rittergutsbesitzer einen grossen Einfluss in den Landgemeinden und Kreisen gewinnen. — Das werden sie aber nur dann, wenn sie bald vergessen, was sie früher gewesen sind, Herren von Untertanen, wenn sie bedenken, was sie jetzt sind und nach der Verfassung nur sein können, die ersten Bauern im Dorfe; das werden sie nur dann, wenn sie recht bald mit ihren Gemeinden eins sind; wenn sie recht bald die verschiedenen Interessen, welche sie jetzt noch trennen, durch die neue Agrargesetzgebung zu beseitigen suchen, so dass sie mit dem kleineren Landbesizer gleiche Interessen haben." [3])

Auch eine Erklärung von 18 Mitgliedern der ersten Kammer, sie sähen „in einem besonderen Census für die Wählbarkeit zur Kreisvertretung und in einer besonderen Vertretung des Grundbesitzes bei der Kreisvertretung eine ungerechte Beschränkung des freien Wahlrechts," [4]) fruchtete nichts.

Die Kommission der zweiten Kammer beantragte allerdings den Wegfall des einschränkenden Census unter den Wählbarkeitserfordernissen, weil sie von der Erwägung ausging, dass „die Wahl geeigneter Personen schon durch die indirekte Wahl aus den Gemeindevertretungen und die für diese vorgeschriebenen Bedingungen des aktiven Wahlrechts mit der Klasseneinteilung genügend ge-

[1]) St. b. a, I. K., S. 2055.
[2]) St. B. a, I. K., S. 2067.
[3]) St. B. a, I. K., S. 2066.
[4]) St. B. a, I. K., S. 2091.

sichert erscheine.“ [1])Das Plenum stellte sich indessen auf den Standpunkt, der zur Wählbarkeit erforderliche Steuersatz sei „so niedrig gegriffen, dass keine Schicht der Bevölkerung, der man mit Vertrauen eine so wichtige Angelegenheit, wie die Kreisvertretung, in die Hände geben möchte, dadurch ausgeschlossen“ [2]) werde. Es wurde daher die Annahme des Artikels in der Fassung der ersten Kammer beschlossen. [3])

Das Prinzip der politischen Wertung des Staatsbürgers nach dem Masse seiner finanziellen Leistungsfähigkeit fand eine noch schärfere Auswirkung in den Wahlbedingungen der Bezirksdeputierten. Hier hielt man nicht einmal die Wählbarkeitsbeschränkungen, die für die Kreisdeputiertenwahl galten, für ausreichend. Die Kommission erachtete es vielmehr für notwendig, „die Zahl der Wählbaren zu vermindern und auf solche Personen zu beschränken, die bereits durch ihre äusseren Verhältnisse eine mehr hervorragende oder doch eine solche Stellung haben, welche voraussetzen lässt, dass der Gewählte die zu einem Bezirks-Deputierten erforderlichen Eigenschaften, insbesondere die nötige Selbständigkeit und Unabhängigkeit besitzen werde.“ [4]) Man einigte sich in der Kommission dahin, die Wählbarkeit zum Schöffenamte, wie sie in der Verordnung vom 3. Januar 1849 § 63 festgelegt war, zur Voraussetzung der passiven Wahlberechtigung zu machen. Man verlangte also jetzt neben einem Alter von 30 Jahren und 3jährigem Aufenthalt im Bezirk die jährliche Leistung von 18 Talern an Klassensteuer, 20 Talern an Grundsteuer oder 24 Taler an Gewerbesteuern. Das Plenum beider Kammern erhob diesen Kommissionsantrag, gegen den auch die Kommission der zweiten Kammer nichts zu erinnnern hatte, zum Beschluss. [5])

Als die Frage auftauchte, ob die Wählbarkeit zur Provinzialversammlung an einen Census gebunden werden sollte, schwenkte die herrschende Meinung in auffälliger Weise ab. Plötzlich erinnerte man sich in der Kommission der ersten Kammer daran, dass man durch die Bindung des passiven Wahlrechts an einen Census Gefahr laufe, „sehr tüchtige und brauchbare Persönlichkeiten auszuschliessen“ und „bei den Wählern ein Gefühl des Unmuts und der Bitterkeit“ zu erregen, „welches auf die Stimmung im Volke nur ungünstig wirken könne.“ Plötzlich erkannte man, dass „eine genaue Kenntnis von der Provinz und ihren Bedürfnissen und ein dauerndes Interesse für dieselben . . . doch kleinen Grundbesitzern und Gewerbetreibenden oft in demselben und höherem Masse“ innewohnten, „als den grösseren“. [6])

Man verteidigte die Einführung des Census bei dem passiven Wahlrecht des Kreises mit der Behauptung, die Kreisversammlung

---

[1]) St. B. b, II. K., S. 3199.
[2]) St. B. b, II. K., S. 3211.
[3]) St. B. b, II. K., S. 3211.
[4]) St. B. a, I. K., S. 2084.
[5]) St. B. a, I. K., S. 2088; b, II. K., S. 3200, 3213.
[6]) St. B. a, I. K., S. 2099.

übe ein aktives Wahlrecht aus bei der Organisation des Kreisausschusses, der Provinzialvertretung und indirekt auch des Bezirksrates. Die plutokratische Beschränkung träfe daher dort nicht so sehr das passive, wie das aktive Wahlrecht. [1]) Diese Begründung ist fadenscheinig und wollte man sie auch gelten lassen, so bliebe die Notwendigkeit der Beschränkung des Wahlrechts zum Bezirksrat unklar. [2]) Die Kommission beantragte also die Annahme des Regierungsentwurfes, in welchem von einem Census nicht die Rede war, und ohne jede Diskussion trat das Plenum der ersten Kammer, die Kommission der zweiten Kammer und das Plenum der zweiten Kammer diesem Vorschlag bei. [3])

Die übrigen Aenderungen des Regierungsentwurfes sind nicht von grundsätzlicher Bedeutung. Ins Auge fällt die Bestimmung, dass der Kreis- und Provinzialetat unter besonderen Voraussetzungen für die Dauer von drei Jahren beschlossen werden kann, und dass dem Bezirk kein Haushaltsrecht zugebilligt wurde. [4]) Beide Bestimmungen entsprechen einem gesunden Vereinfachungsempfinden, insbesondere der Abneigung, zwischen Provinz und Kreis eine durchaus anorganische kommunale Korporation einzubauen. In ausgesprochener Ernüchterung aus der Organisationssucht der revolutionären Frühzeit wies man eine Verwirklichung des Gedankens der kommunalen Bezirksselbstverwaltung als Korporationsrecht von sich und glaubte, es würde „einen üblen Eindruck machen, wenn man ausser den von den Vertretern für die Gemeinden, Kreise und Provinzen zu bewilligenden Ausgaben nun auch noch ganze Bezirke mit Abgaben, welche die Provinzial-Versammlung festsetze, belasten wolle.“ [5])

### c. Der Rückzug: Die Beratung des Polizeiverwaltungsgesetzes.

Am gleichen Tage mit der Gemeindeordnung und der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung sanktionierte die Krone ein „Gesetz über die Polizeiverwaltung“.

Sein äusserer Werdegang ist schnell skizziert. Es ist oben gezeigt worden, dass sich die oktroyierte Verfassung und die Ausschüsse und Plena der beiden Kammern, letztere, ohne Widerspruch in ihren Reihen zu finden, für die Aufhebung der patrimonialen Polizeihoheit ausgesprochen hatten, die später in Artikel 42 der revidierten Verfassung endgültig festgelegt wurde.

Der Kampf der Meinungen in den Kammern über die sich notwendig ergebende Frage, wer der Erbe des den Dominien genommenen Polizeirechts sein sollte, ist bei der Behandlung des Artikels 105 der Verfassungsurkunde und der verschiedenen Gemeinde-

[1]) St. B. a, I. K., S. 2067, 2099.
[2]) Vergl. auch St. B. b, II. K., S. 3212.
[3]) St. B. a, I. K., S. 2099; b, II. K., S. 3200, 3213, 3214.
[4]) Art. 14, 37, 47, 61.
[5]) St. B. a, I. K., S. 2090.

ordnungsentwürfe eingehend dargestellt worden. Es ist gezeigt worden, dass der Mehrheitswille der gesetzgebenden Gewalten zunächst offenkundig darauf hinzielte, unter Abkehr von dem Gedanken der preussischen Reformgesetzgebung in Anlehnung an die Grundsätze der mittelalterlichen Stadtgemeindeverwaltung ein Grundrecht glaubhaft zu machen, das zwingend die Polizeigewalt zum Rechte des Kommunalwesens stempelte. Es ist dargelegt worden, wie dieser Grundsatz in den einzelnen Phasen der Beratungen immer stärker ins Wanken kam, bis die Kammern sich im Dezember 1849 auf die farblose Formel geeinigt hatten: „Ueber die Beteiligung der Gemeinden bei der Verwaltung der Ortspolizei bestimmt das Gesetz."

Auf Grund dieser Vorschrift hatte, wie gezeigt, die Gemeindeordnung die Polizeigewalt wieder grundsätzlich dem Staate als Hoheitsrecht vorbehalten, ihre örtliche Handhabung aber kommunalen Behörden, den Bürgermeistern, Gemeindevorstehern, Samtgemeindevorstehern und Kreisamtmännern überlassen. [1])

Damit war das Wesentliche über die Ortspolizeiverwaltung gesagt. Und tatsächlich bezweckte das Gesetz über die Polizeiverwaltung keine eingehende Normierung der polizeilichen Behördenorganisation, ihrer Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit. [2]) Das Polizeiverwaltungsgesetz zeigt auf den ersten Blick den Charakter einer aus verwaltungspolitischen Zweckmässigkeitsgründen zusammengestellten Sammlung bisher unausgesprochener oder verstreut liegender Bestimmungen über Behördenorganisation, verordnende und ausführende Tätigkeit der Polizeigewalt. [3])

Es hat nicht, wie in der Literatur [4]) behauptet wird, den ausgesprochenen Charakter eines Kampfgesetzes der liberalen Machthaber, jedenfalls bei weitem nicht in dem Masse, wie die beiden Kommunalgesetze. Auch in den Beratungen der Kammern hat man das Gesetz nie als einen machtvoll geführten fechterischen Ausfall gegen die in die Verteidigung gedrängte Opposition aufgefasst. Nach kurzen Angriffen gegen die Inanspruchnahme der Ortspolizeigewalt durch den Staat, die die liberale Linke ihrer grundsätzlichen Einstellung schuldig zu sein glaubte, [5]) ohne nach den vorangegangenen Verfassungsberatungen auf irgendwelchen Erfolg rechnen zu dürfen, hat der Gesetzesentwurf einen wenig aufregenden Weg durch die Beratungen der Kammern genommen und nur unbedeutende Aenderungen erfahren.

Auf Grund einer königlichen Ermächtigung vom 3. Januar 1850 wurde zunächst der ersten Kammer in ihrer 98. Sitzung vom 7. Januar 1850 der „Entwurf eines Gesetzes über die Orts- und Distriktspolizei" vorgelegt. [6])

---

[1]) §§ 58, 114, 126, 135 G. O.
[2]) St. B. a, I. K., S. 2318.
[3]) St. B. a, I. K., S. 2317 f.
[4]) Bornhak III. S. 239.
[5]) St. B. a, I. K., S. 2316 ff.
[6]) St. B. a, I. K., S. 2186, 2309 f.

Diese überwies ihn am 9. Januar der Kommission zur Beratung der Gemeindeordnung zur weiteren Behandlung, [1]) die in der 102. Sitzung am 26. Januar ihren Bericht erstattete. [2])Das Plenum nahm den Entwurf unter geringfügigen Aenderungen mit dem Titel: „Gesetz über die Polizeiverwaltung" an. [3]) Die zweite Kammer, der der Entwurf in dieser Form am 5. Februar zuging, überliess ebenfalls seine Vorberatung der Kommission für die Gemeindeordnung. [4]) Die Kommission erstattete ihren Bericht in der 120. Sitzung am 23. Februar, [5]) worauf das Plenum mit geringen Aenderungen den von der ersten Kammer beschlossenen Gesetzentwurf annahm. [6]) Den Modifikationen der zweiten Kammer trat die erste Kammer auf Antrag ihrer Kommission rückhaltlos bei. [7]) Dass die Krone das Gesetz am 11. März 1850 sanktionierte, ist oben bereits erwähnt worden.

Die materiellen Vorschriften [8]) des Gesetzes lassen sich in drei Gruppen zerlegen: die ersten 4 Paragraphen enthalten Bestimmungen über die Polizeiverwaltungsorganisation, die folgenden Bestimmungen bis zum § 16 regeln eingehender das polizeiliche Verordnungsrecht, und die letzten Paragraphen bringen einzelne Normen über die Polizeiexekutive und die Uebergangsregelung.

In dem Fragenkomplex der polizeilichen Verwaltungsorganisation spricht § 1 den Grundsatz aus, dass die gesamte Ortspolizeigewalt dem Staate als Hoheitsrecht vorbehalten, aber von Organen der kommunalen Selbstverwaltung zu handhaben sei, die in dieser Eigenschaft in die grosse Apparatur der allgemeinen Staatsverwaltung eingegliedert werden sollten. Hatte die Stein'sche Städteordnung als Grundsatz ausgesprochen, dass dieses Organ der Magistrat in seiner Gesamtheit sein sollte, hatte später die revidierte Städteordnung dem Staate die Wahl zwischen dem Bürgermeister oder einer sonstigen Magistratsperson gelassen, so bestimmte jetzt das Gesetz in Uebereinstimmung mit der neuen Gemeindeordnung, dass die Vorsteher der Kommunalverbände (Bürgermeister, Samtgemeindevorsteher, Ortsvorsteher) oder die Kreisamtmänner die örtliche Polizei im Namen des Königs handhaben sollten. Da die ersteren der staatlichen Bestätigung, wie oben gezeigt wurde, bedürfen, die Kreisamtmänner von der Staatsregierung sogar ernannt werden, ist nicht verständlich, warum man in der Literatur [9]) zu der Feststellung gekommen ist, die herrschenden Mächte hätten dem Staate durch die grundsätzliche Festlegung des Kommunalvorstehers als Polizeiverwalters die nach den früheren Städteordnungen vor-

---

[1]) St. B. a, I. K., S. 2215.
[2]) St. B. a, I. K., S. 2315 ff.
[3]) St. B. a, I. K., S. 2318—2340.
[4]) St. B. b, II. K., S. 2343 f.
[5]) St. B. b, II. K., S 3223 ff.
[6]) St. B. b, II. K., S. 3226—3230.
[7]) St. B. a, I. K., S. 2975.
[8]) Zum folgenden Bornhak III. S. 239 ff.; v. Rönne A. S. 395 ff.
[9]) Bornhak III. S. 240.

handene angemessene freie Wahl der örtlichen Polizeibehörde genommen. [1])

In Anlehnung an die Bestimmungen der Steinschen Städteordnung schafft der § 2 die Möglichkeit, in grösseren und bedeutenderen Städten eine durch Staatsbehörden gehandhabte Polizeiverwaltung einzuführen. — Während die Gehälter dieser zuletzt angeführten Beamten der Staat trägt, fallen die Kosten der Ortspolizeiverwaltung im übrigen der Gemeinde zu. [2]) Sämtliche von der Gemeinde anzustellenden Polizeibeamten bedürfen der Bestätigung der Staatsregierung. [3])

Den Bestimmungen über das polizeiliche Verordnungsrecht müssen ein paar erklärende Worte vorangeschickt werden. Die bisherigen gesetzlichen Vorschriften gaben den Ortspolizeibehörden, ausser in der Rheinprovinz, kein Recht zum Erlass ortspolizeilicher Bestimmungen und zur Androhung von Strafen bei ihrer Nichtbefolgung. Das Anordnungs- und Strafbestimmungsrecht der Regierungen und des Innenministeriums war nur instruktionsmässig geregelt, war demnach durch die Verfassungsurkunde vernichtet, die in Artikel 62 die gesamte Legislative dem gemeinsamen Beschluss von König und Kammern vorbehielt und in Artikel 8 nur die Androhung und Verhängung gesetzmässig geordneter Strafen erlaubte. [4]) Die §§ 5ff. des Polizeiverwaltungsgesetzes waren also notwendig, um aus dem Kreise der schwerfälligen Legislative das notwendig bewegliche polizeiliche Verordnungsrecht, eine „reglementarische Gewalt", [5])herauszuschälen und mit gesetzlichen Ermächtigungen auszustatten.

Sämtliche Ortspolizeiverwaltungen sind jetzt befugt, für den Gemeindeumfang geltende Polizeivorschriften unter Androhung von Geldstrafen bis zu drei Talern, bei Genehmigung der Bezirksregierung bis zu 10 Talern zu erlassen, allerdings nur nach vorheriger Beratung mit dem Gemeindevorstand, auf dem Gebiete der landwirtschaftlichen Polizei sogar nur unter seiner Zustimmung. [6]) Ein eingehendes Verzeichnis der Gegenstände der ortspolizeilichen Vorschriften soll einem Missbrauch vorbeugen. [7]) Es führt die Tätigkeitsgebiete der Ortspolizei in ihrem Streben nach Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und nach Abwendung der der Oeffentlichkeit drohenden Gefahr in grosszügiger Kasuistik auf und unterstellt auch die Aufrechterhaltung der Leichtigkeit des Verkehrs und endlich in litera i alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muss, den ortspolizeilichen Vorschriften.

Trotz ihrer allgemeinen Fassung erlangt die Aufzählung einen

---

[1]) Vergl. auch Lindemann S. 786.
[2]) § 3.
[3]) § 4 Abs. II.
[4]) s. auch v. Rönne A. S. 407 f.; D. S. 119 ff., 27 f.
[5]) St. B. a, I. K., S. 2318.
[6]) §§ 5, 7.
[7]) § 6.

gesteigerten Wert durch die Bestimmung des § 17, die den Richte ermächtigt, mit ihrer Hilfe die gesetzliche Gültigkeit polizeiliche Vorschriften nachzuprüfen, während ihm eine Beurteilung de Zweckmässigkeitsfragen verwehrt ist.

Die vorgesetzte Behörde, also Landrat oder Regierung, ha ein Recht auf sofortige schriftliche Mitteilung aller ortspolizeiliche Verordnungen. [1])

Die oberen polizeilichen Instanzen, die Regierungen, könne für mehrere Gemeinden ihres Bezirkes oder für seinen gesamte Umfang im Rahmen des § 6 unter Androhung einer Geldstrafe bi zu 10 Talern Polizeivorschriften erlassen, auf dem Gebiete der land wirtschaftlichen Polizei indessen nur unter Zustimmung des Be zirksrates. [2]) Der Regierungspräsident als bürokratische Behörd kann jede ortspolizeiliche Vorschrift durch förmlichen Beschlus unter Angabe von Gründen ausser Kraft setzen. Mit Ausnahm dringender Fälle ist eine vorhergehende Beratung mit dem Bezirks rate erforderlich. Bei Aufhebung von Verordnungen wegen Ver letzung des Gemeindewohles oder auf dem Gebiete der landwirt schaftlichen Polizei wegen Unzweckmässigkeit ist sogar die Stimm des Bezirksrats entscheidend. [3])

Der Minister des Innern kann jede polizeiliche Vorschrift, von König oder mit dessen Genehmigung erlassene indessen nur mi seiner Aufhebungsgenehmigung, ausser Kraft setzen. [4])

Keine polizeiliche Verordnung darf gegen die Gesetze oder die Verordnungen höherer Instanzen verstossen. [5])

Die Ermächtigung der Polizeibehörden zum Erlass polizei licher Zwangsverfügungen, insbesondere das Recht zur Ersatzvor nahme oder zur Anwendung physischen Zwanges, wie es durch besondere Regierungsinstruktionen [6]) aus der ersten Jahrhundert hälfte gegeben war, sollte durch das Gesetz nicht berührt werden. [7])

### d) Die Niederlage: Der erfolgreiche Angriff der Reaktion gegen die sanktionierten Gesetze.

Es ist gezeigt worden, dass im Augenblicke des Erlasses der neuen Kommunalgesetze der fortschrittliche Revolutionssturm aus dem Westen bereits völlig abgeflaut war, dass die Beratungen über das Polizeiverwaltungsgesetz den Augenblick einer gespannten Atempause darstellten. Kaum aber waren die Gesetze verkündet da brach mit stetig anschwellender Gewalt der Sturm aus dem reak tionären preussischen Osten los. Das durch die Revolution zeit weise zurückgedrängte Kraftbewusstsein und Machtstreben des

---

[1]) § 8.
[2]) §§ 11—14.
[3]) § 9.
[4]) § 16.
[5]) § 15.
[6]) Bornhak III. S. 166; v. Rönne A. S. 422.
[7]) § 20.

Grossgrundbesitzes ging zielsicher darauf aus, seine alten Vorrechte wieder zu ertrotzen.

### aa) Die Kritik der Reaktion an den Kommunalgesetzen.

Wenn die Gewalten der Revolution versucht hatten, das in dem westelbischen Preussen ausgebildete Gemeinderecht auf den preussischen Osten auszudehnen, so warben sie für eine Verwaltungsgestaltung, die für bäuerliche Verhältnisse als erprobt gelten konnte. Jetzt aber glaubten die Wortführer des östlichen Grossgrundbesitzes, die in den westlichen Provinzen tief eingewurzelten modernen liberalen Staatsgedanken ungestraft unterschätzen zu dürfen, standen sie doch den Ergebnissen westlicher Geisteskultur und den Forderungen des wachsenden Selbstbewusstseins der breiten Massen ablehnend, wenn nicht fast verständnislos gegenüber. Aussenpolitische Ereignisse unterstützten diese Entwicklung. Der Zug nach Bronzell und die Olmützer Punktation diskreditierten zugleich mit dem grossdeutschen Gedanken seinen begeisterten Träger, den revolutionären Liberalismus. Schlag auf Schlag folgten jetzt die Angriffe der erstarkten Reaktion. Ihre Entwicklung darzustellen, ist nicht Sache dieser Ausführungen, die sich auf die revolutionären Verwaltungsideen beschränken sollen. Nur eine kurze Skizze des sprunghaften Untergehens einst viel gepriesener Lehren soll dem Bilde der verwaltungspolitischen Auswirkungen der 1848er Revolution den notwendigen Abschluss geben.

Es ist bezeichnend, dass die reaktionären Gewalten Mängel der Kommunalgesetze nur in ihrem Verhältnis zu den östlichen Provinzen finden konnten. Diese Tatsache beleuchtet klar das Spiel der politischen Einseitigkeit, das Revolution und Reaktion spielen zu können glaubten.

Immer wieder bricht der Unmut der Rittergutsbesitzer über den Verlust ihrer verwaltungspolitischen Privilegien hervor. [1]) Unverhüllt geht hier das Bestreben auf eine Wiederbelebung der ständischen Kreis- und Provinzialkorporationen hin, die „auf einer mehr als 100jährigen Geschichte und auf der materiellen Grundlage eines oft sehr bedeutenden Vermögens“ [2]) beruhten. Ja, man glaubt jetzt wieder aussprechen zu dürfen: „Der wahre Gemeinsinn kann nur dann belebt und in Tätigkeit gesetzt werden, wenn diejenigen ständischen Unterschiede, welche wirklich vorhanden sind, . . . berücksichtigt werden, und diejenigen Klassen des Volkes, welche durch gemeinschaftliche Interessen aneinander gebunden sind, Anerkennung erlangen . . . Dahin gehört die Anerkennung des Unterschiedes zwischen Stadt- und Dorfgemeinden, die Anerkennung des Einflusses, der Macht und der nützlichen Tätigkeit für das Gemeinwesen bei denjenigen Landgütern, die dafür für geeignet anerkannt werden.“ [3])

---

[1]) St. B. c, I. K., S. 1067 ff., 635 ff.
[2]) St. B. c, I. K., S. 1068.
[3]) St. B. d, II. K., S. 1348.

Endlich forderte man die Möglichkeit, besonders in der kommunalen Organisation der Landgemeinden des Ostens provinzielle Verschiedenheiten und Vereinfachungsnotwendigkeiten zur Geltung bringen zu können.

### 1. Der Antrag Denzin-Itzenplitz v. 12. 3. 1851.

Am 12. März 1851 reichten die Abgeordneten Denzin und Graf Itzenplitz in der ersten Kammer einen Antrag ein, wonach die Regierung den Kammern unverzüglich geeignete Vorschläge zur Abänderung der Kommunalgesetze von 1850 insbesondere unter Berücksichtigung der Belange der 6 östlichen Provinzen vorzulegen ersucht werden sollte. [1] Zur Vorberatung des Denzin-Itzenplitz'schen Antrages wurde eine Kommission eingesetzt, die am 14. April der Kammer einen Bericht und ausgearbeitete Anträge unterbreitete. [2]

### 2. Die Kommissionsvorschläge vom 14. 4. 1851.

Die Anträge erstreckten sich insbesondere auf folgende Punkte:

Um kleine Hausbesitzer vor den nichtangesessenen Gemeindegliedern zu bevorzugen, soll § 4 der Gemeindeordnung so gefasst werden, dass jene bei einer direkten Steuerzahlung von 2 Talern, diese erst bei einer solchen von 4 Talern den Wahlcensus erreichten. [3] Bei den Landgemeinden soll die Verpflichtung zur Wahl eines Gemeinderates wegfallen, wenn sie höchstens 54 Stimmberechtigte aufweisen. Das Stimmrecht des Grundstückseigentümers ohne Haus soll abgeschafft werden. Falls bei den Landgemeinden ein Gemeinderat besteht, müssen zwei Drittel seiner Mitglieder aus den beiden ersten Wahlklassen gewählt werden.

Andererseits, und diese Bestimmung ist ausserordentlich bezeichnend, soll der Steuercensus bei der Wahl des Gemeinderats in Landgemeinden nicht mehr das einzige Kriterium sein. Die Provinzialvertretung soll vielmehr beschliessen können, dass die Abstufungen auch nach dem Grundeigentum gebildet werden können. [4]

Soll ein Rittergut mit einer ländlichen Gemeinde verbunden werden, so muss durch Ortsstatut festgelegt werden, in welchem Masstabe sein Besitzer an den Lasten und Rechten des neuen Gemeindekörpers teilnehmen soll. Regelmässig soll der Rittergutsbesitzer eine erhöhte Zahl von Stimmen im Gemeiderat und bei dessen Wahl erhalten. [5] Eine aus einem Gute gebildete Gemeinde soll regelmässig von dem Gutsbesitzer bei vorhandener Fähigkeit selbständig verwaltet werden. [6] Ebenso soll in der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung die Bestimmung aufgenommen werden, dass

---

[1]) St. B. c, I. K., S. 635 f.
[2]) St. B. c, I. K., S. 1066 ff., 1088 ff.
[3]) St. B. c, I. K., S. 1089, 1092.
[4]) St. B. c, I. K., S. 1092.
[5]) St. B. c, I. K., S. 1093.
[6]) St. B. c, I. K., S. 1094.

zum Amte des Landrats regelmässig ein im Kreis angesessener Grundbesitzer bestimmt werden soll.

Die Kreisabgeordneten sollen nur zur Hälfte nach dem in dem Gesetz von 1850 angegebenen Wahlmodus gewählt werden. Die andere Hälfte soll aus der Wahl der 24 höchstbesteuerten Grundbesitzer des Kreises hervorgehen. [1]) —

Dem gesetzestechnisch geschulten Auge sagt ein einziger Blick, insbesondere auf die das östliche Landgemeinderecht berührenden Bestimmungen, dass der Antrag Denzin-Itzenplitz geeignet war, die Kommunalgesetze von 1850 in ihrer praktischen Zielsetzung bis zur Unkenntlichkeit zu verändern.

Nichtsdestoweniger, oder besser darum beschloss die erste Kammer, die Anträge der Regierung „zur Erwägung und Vorlage entsprechender abändernder gesetzlicher Bestimmungen“ [2]) einzureichen.

### 3. Das Eingreifen der Regierung.

Die Regierung unter dem Ministerpräsidium Manteuffels verleugnete ihr Werk. [3]) Manteuffel, der als der eigentliche Wegbereiter der Märzgesetze von 1850 angesehen werden musste, der durch ihre ganzen Beratungen hindurch sich immer wieder mit Wärme für ihre liberalen Tendenzen eingesetzt hatte, fühlte mit dem Scharfblick des geschulten Politikers den Wechsel in der innerpolitischen Mächtekonstellation und rettete sich ungesäumt auf die sieghafte Seite. Sein Trabant v. Westphalen, der, seit Manteuffel im Dezember 1850 Ministerpräsident geworden war, das Innenministerium leitete, hatte noch am 3. März 1851 in der ersten Kammer erklärt: Die Gemeindeordnung „ist . . . Gesetz und wird ausgeführt werden. Ich habe . . . die Ueberzeugung, dass sie soviel Spielraum enthält, dass sie, richtig angewendet, zum Heil gereichen kann und wird.“ [4])

### 3a. Das Regulativ v. 3. 6. 1850.

Westphalen und Manteuffel wurden päpstlicher als der Papst. Der grosse Schlag wurde geführt auf dem Gebiete des Rechts der höheren Kommunalverbände. Bekanntlich hatte Artikel 66 der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung alle Gesetze über die Kreis- und Provinzialstände aufgehoben. Artikel 67 hatte dem Minister des Innern das Recht gegeben, die Ausführungsbestimmungen für das Gesetz zu treffen. Da sich die Einführung der neuen kommunalen Organe verzögerte, die Durchführung des neuen Einkommensteuergesetzes aber Einschätzungskommissionen und die Mobilisierung des Heeres während der Unionstreitigkeiten Behörden erforderte, die die Verteilung der Kriegslasten auf die Kommunen zu

[1]) St. B. c, I. K., S. 1097.
[2]) St. B. c, I. K., S. 1087 f.
[3]) Hierzu besonders die große Rede Beselers in St. B. d, II. K., S. 1333 ff.
[4]) St. B. c, I. K., S. 630.

regeln hatten, erliess Manteuffel auf Grund des Artikels 67 ein Regulativ vom 3. Juni 1850, [1]) das die Körperschaften und Verwaltungsstellen bezeichnete, die interimistisch die Funktionen der kommunalen Kreis-, Bezirks- und Provinzialorgane und -behörden übernehmen sollten. Die oben besprochene in § 147 der Gemeindeordnung erwähnte Kreiskommission soll die einstweilige Kreisvertretung und -verwaltung übernehmen, soweit die letztere nicht den früheren kreisständischen Kommissionen und Deputierten wieder übertragen wird. [2]) Die Geschäfte des Bezirksrats sollen auf die in § 148 der Gemeindeordnung bezeichnete Bezirkskommission übergehen. [3]) Soweit der Minister des Innern eine Provinzialvertretung für „dringend" erforderlich hält, kann er anordnen, dass die Kreiskommissionen aus ihrer Mitte Abgeordnete zu einer Provinzialvertretung zusammenstellen. [4]) Da die angeführten Kommissionen gemäss §§ 148, 149 der Gemeindeordnung aus einem Regierungskommissar, drei Vertretern der Rittergutsbesitzer, drei Vertretern der Städte und drei Vertretern der Landgemeinden bestehen, die aus den alten Kreistagen hervorgehen, so bedeutet dieses Regulativ nichts anderes, als die leicht vertuschte Wiedereinführung des ständischen Systems.

### 3b. Die Zirkularverfügungen v. 15. u. 28. 5. 1851.

Als Westphalen durch den Denzin-Itzenplitschen Antrag seine Bestrebungen vollends gestützt glaubte, ging er rücksichtslos weiter. Ausgehend von der Ueberlegung, dass die alten Kreistage zum Zwecke der Wahl der Kreiskommissionen und der nach Artikel 69 der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung erhaltenen kommunalständischen Einrichtungen noch lebendig waren, und die Kreiskommissionen eine Ueberorganisation darstellten, verfügte er durch die Zirkularverfügungen vom 15. und 28. Mai 1851, [5]) dass die alten Kreis- und Provinziallandtage die interimistische Kommunalvertretung und -verwaltung wieder übernehmen sollten. Die Bestimmung, dass die Vertreter der Städte und Landgemeinden vermehrt werden sollten, verlor ihren Sinn durch die vielsagende Einschränkung: „Jedenfalls darf . . . die bisherige Zahl der Städte und Landgemeinden auf dem Kreistage nicht dergestalt vermehrt werden, dass durch diese beiden Kategorien zusammen die Zahl der Rittergutsbesitzer auf dem Kreistage überschritten wird." [6])

Dieser unbemäntelte Verfassungsbruch liess unter den Gegnern der Reaktion einen Sturm der Entrüstung ausbrechen. [7]) Ihr Hauptführer wurde der Freiherr v. Vincke. „Was ist die Revolution?" so rief er den Regierungsparteien zu, „ich will es Ihnen sagen, meine

[1]) Ministerialblatt der Inneren Verwaltung 1850, S. 168 ff.
[2]) §§ I—IX.
[3]) § X.
[4]) § XI—XIII.
[5]) Ministerialblatt der Inneren Verwaltung 1851, S. 90 ff.
[6]) Ministerialbl. d. I. Verwaltg. 1851, S. 91.
[7]) St. B. d, II. K., S. 1383 ff., 1355 ff.

Herren: es ist die Verzweiflung des Landes an dem Rechtszustande, eine Verzweiflung, welche uns 1848 die Revolution über den Hals gebracht hat, und die sie uns auch künftig wieder über den Hals bringen wird, wenn Sie nicht aufhören, auf diese Weise an den Institutionen des Landes zu rütteln, wenn Sie nicht aufhören, die Gesetze durch einen Federstrich desselben Ministers aus der Welt hinauszudekretieren, welcher das Gesetz in die Welt hineinpubliziert hat.“ [1])

Auch Beseler warnte: „Dieser Gegensatz, . . . der Wille der Krone und der Wille des Volkes, ist ein gefährlicher; aber ich verurteile den, der der Krone sagt, dass ihr Wille unter allen Umständen keinen entschiedenen Widerstand im Lande finden wird . . . Ich glaube, die Frage wendet sich dadurch aus der Bahn des Verfassungslebens heraus auf ein anderes Gebiet, wo dämonische Gewalten sich bewegen, deren Bedeutung und Macht der klügelnde Verstand nicht ermessen kann . . .“ [2])

Vincke stellte den Antrag, die Kammer solle erklären, die Reaktivierung der Kommunalstände enthalte eine Verletzung des Artikels 105 der Verfassungsurkunde und der Kommunalordnungen vom 11. 3. 1850.

Aber die Macht der Reaktion war inzwischen so gewachsen, dass die Regierung den aufbrausenden Sturm leicht nehmen konnte. Westphalen erklärte in wenigen kühlen Worten, die Regierung erkenne der Kammer ein Recht, den Vincke'schen Antrag zum Beschluss zu erheben, nicht zu, da die Zirkularverfügungen Anordnungen der Exekutivgewalt in Anwendung des Artikels 67 der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung darstellten, und der beantragte Beschluss einen Uebergriff der Legislative in die Exekutive bedeuten würde. [3])

### 3c. Die Gesetzentwürfe vom 24. 11. und 1. 12. 1851.

Inzwischen hatte die Regierung der ersten Kammer am 24. November ung 1. Dezember 1851 5 Gesetzentwürfe überreicht, die

a) die Städteordnung für sämtliche Provinzen mit Ausnahme der Rheinprovinz und von Neuvorpommern und Rügen,
b) die provinzielle Festsetzung der Gemeindeverfassung,
c) die ländliche Gemeinde- und Polizeiverfassung in den 6 östlichen Provinzen,
d) die Landgemeindeverfassung in Westfalen,
e) die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz regelten. [4])

Die Bestimmungen dieser Entwürfe haben die Vorlage für das in den 50er Jahren geschaffene preussische Kommunalrecht abgegeben und bedürfen daher an dieser Stelle nur einer kurzen Skizzierung.

---

[1]) St. B. d, II. K., S. 1361.
[2]) St. B. d, II. K., S. 1338.
[3]) St. B. d, II. K., S. 1344.
[4]) St. B. d, I. K., S. 389 ff.

Aus ihrer Gestaltung erkennt man sogleich die Kräfte, die ihre Ausarbeitung angeregt und beeinflusst hatten. Die vorgeschlagene Städteverfassung stellt nur eine in unwesentlichen Punkten abgeänderte Bearbeitung der Bestimmungen der Gemeindeordnung von 1850 dar, legt allerdings die Aufsichtsrechte über die Gemeinden nicht in die Hand höherer kommunaler Körperschaften, sondern in die staatlicher Behörden. [1]) Auch das Recht der westfälischen Landgemeinden und rheinischen Gemeinden ist gegenüber der Landgemeindeordnung von 1841 und der Gemeindeordnung von 1845 nur unwesentlich abgeändert. Die Verwaltungsorganisation in den Städten und im westlichen Preussen berührte eben nicht unmittelbar die Interessen des erstarkten östlichen Grossgrundbesitzes.

Aber auf seinem ureigensten Gebiete, dem östlichen Landgemeinderecht, verdrängte er vollständig die durch die Revolution geschaffenen Neuerungen. Der Entwurf für die ländliche Gemeinde- und Polizeiverfassung stellt die vorrevolutionäre Ausnahmestellung und hoheitliche Berechtigung der Rittergüter allerdings ohne die Gerichtsherrlichkeit wieder her. Das von der Revolution angestrebte Ziel der Ausbildung eines kräftigen Gemeindewesens im preussischen Osten ist damit für lange Zeit unerreichbar geworden.

Trotz des insbesondere unter der Führung des Freiherrn v. Vincke einsetzenden Widerstandes der liberalen Seite des Hauses erhob die erste Kammer die Entwürfe zum Beschluss [2]) und sandte sie am 12. März 1852 der zweiten Kammer zu. [3])

Die hier einsetzenden ausserordentlich stürmischen Beratungen, die indessen über allgemeine Fragen nicht hinauskamen, mussten wegen Schlusses der Sitzungsperiode abgebrochen werden. [4]) Manteuffel, der die Entwürfe selbst vertrat, musste sich von dem Freiherrn v. Vincke das bittere Wort zurufen lassen: „Darin finde ich den Charakter eines Staatsmannes, . . . dass er mit seinen Ansichten steht und fällt, aber nicht darin, wie uns gestern gesagt wurde, dass die Ereignisse, wie sie auch kommen mögen, diese Herren . . . immer auf ihren Plätzen finden werden.“ [5])

### bb. Die Sistierung der 1850 er Kommunalgesetze durch den Erlaß v. 19. 6. 1852.

Nach dem geschilderten Vorgehen der Regierung musste jeder einsichtige Beobachter täglich mit einer völligen Sistierung der 1850er Kommunalgesetzgebung rechnen, deren Durchführung in der letzten Kampfperiode völlig ins Stocken geraten war, zumal die ausführenden ständisch bestimmten Organe an ihrer Verschleppung interessiert waren. Bis zum Mai 1852 [6]) war die Gemeindeordnung in den östlichen Provinzen erst in etwa der Hälfte der Städte in An-

[1]) St. B. d, I. K., S. 430 ff., 777.
[2]) St. B. d, I. K., S. 777 ff.
[3]) St. B. d, II. K., S. 736.
[4]) St. B. d, II. K., S. 1333 ff.
[5]) St. B. d, II. K., S. 1361 f.
[6]) St. B. d, II. K., S. 1346, Ministerialbl. d. I. Verwaltung 1853, S. 116 ff.

griff genommen. Teils war sie hier völlig eingeführt, teils waren wenigstens die Gemeinderäte gewählt. In der anderen Hälfte waren die Wahlen noch nicht vor sich gegangen, zum grössten Teil sogar die Gemeindebezirksbildung noch nicht beendet. In den östlichen Landgemeinden war die Gemeindeordnung erst in einigen Gemeinden des Regierungsbezirks Erfurt und des Kreises Liegnitz sowie in dem Kreise Stallupönen durchgeführt. In 39 Kreisen waren die endgültigen Feststellungen der Kreiskommissionen über die Gemeindebezirksbildung getroffen, in 21 Kreisen hiervon auch schon vom Ministerium bestätigt. In Westfalen war die Gemeindeordnung im Regierungsbezirk Münster fast völlig durchgeführt, im Arnsberger und Mindener Bezirk warteten noch etwa je 100 Gemeinden auf die Durchführung. Die Verwirklichung der neuen Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz war abgesehen von wenigen Landgemeinden abgeschlossen. Die Bestimmungen der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung waren von ganz Preussen bisher lediglich im Kreise Soest durchgeführt worden.

Unter den obwaltenden Umständen war es für niemanden eine Ueberraschung, als ein Allerhöchster Erlass vom 19. Juni 1852 unter Gegenzeichnung sämtlicher Minister die durch einen stärkeren Gesetzgeber, die Macht der Tatsachen, längst besiegelte Sistierung der Gemeindeordnung und der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung aussprach. [1])

### cc. Die Streichung des Artikels 105 der Verfassungs-Urkunde und die Aufhebung der 1850 er Kommunalgesetze am 24. 5. 1853.

Nachdem die Neuwahlen im Herbst 1852 zu einer grossen konservativen Mehrheit geführt hatten, glaubte die Regierung, das letzte Bollwerk der liberalen Gemeindeverfassung in konzentrischem Angriff niederkämpfen zu können. Der Schlag galt dem Artikel 105 der Verfassungsurkunde. Aus dem Kampfe der Geister war ein Rechenexempel geworden. Neue Gesichtspunkte wurden nicht mehr ins Treffen geführt, das Problem war im zermürbenden Kampfe der letzten 4 Jahre nach allen Seiten beleuchtet worden; was blieb, war der brutale Machtkampf des Standes- und Besitzdogmas. Das Ergebnis war von vornherein durch das Kräfteverhältnis bestimmt. Am 24. Mai 1853 strich die Hand der siegreichen Reaktion den Artikel 105 der Verfassungsurkunde aus und setzte an seine Stelle die in ihrer Inhaltslosigkeit vielsagende Bestimmung: „Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des Preussischen Staats wird durch besondere Gesetze näher bestimmt.“ [2])

Unter dem gleichen Datum wurde die Gemeindeordnung und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung endgültig aufgehoben.

---

[1]) G. S. 1852, S. 388.
[2]) G. S. 1853, S. 228.

Das Gemeinderecht der vorrevolutionären Zeit trat an die freiwerdende Stelle. Die Spuren der verwaltungspolitischen Ideen der Revolution sind getilgt. —

## Schluß: Ausblick.

Eine Bewegung von geschlossener innerer Kraft, wie sie die 1848er Revolution in ihrem verwaltungspolitischen Streben aufwies, lässt sich nicht durch den Federstrich des Gesetzgebers unterdrücken. Entsprechen ihre Forderungen dem wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnis ihrer Zeit, so können sie wohl zurückgehalten, nicht aber an endgültiger Auswirkung verhindert werden. Auch die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung haben zum Teil lange auf ihre Verwirklichung warten müssen. Erst 1872 wurde die gutsherrliche Polizeigewalt im preussischen Osten aufgehoben, [1]) 1919 und 1920 das allgemeine, gleiche, unmittelbare, geheime Wahlrecht in den Gemeinden und höheren Kommunalkörpern eingeführt, [2]) 1927 die Auflösung der selbständigen Gutsbezirke als Grundsatz ausgesprochen. [3]) 80 Jahre sind auch im Laufe der Verwaltungsentwicklung keine kurze Zeit. Dass die treibenden Ideen der 1848er Bewegung so lange wirksam blieben, zeugt von ihrem Gehalt und ihrer Notwendigkeit.

---

[1]) § 46 Kreisorduung f. d. östl. Provinzen v. 13. 12. 1872.
[2]) § 1 Verordnung über die anderweitige Regelung d. Gemeindewahlrechts v. 24. 1. 1919; §§ 1, 14 Gesetz betr. die Wahlen zu den Provinziallandtagen und zu den Kreistagen v. 3. 12. 1920.
[3]) §§ 11 ff. Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927.

## Lebenslauf.

Ich, Georg Heinrich Johannes Erler, wurde geboren am 20. Januar 1905 zu Münster i. W. als Sohn des verstorbenen Geheimen Regierungsrates ordentlichen Professors der Geschichte an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Dr. phil. Georg Erler und seiner Ehefrau Anna geb. Lehmann. Ich bekenne mich zur protestantischen Konfession.

Von Ostern 1911 bis Ostern 1914 besuchte ich die evangelische Gymnasialvorschule in Münster, anschliessend das Schillergymnasium in Münster, das ich Ostern 1923 mit dem Zeugnis der Reife verliess.

Im Sommersemester 1923 und im Wintersemester 1923/24 studierte ich an der Westfälischen Wilhelmsuniversität in Münster Rechtswissenschaft. In dem darauf folgenden Sommersemester 1924 ging ich zum Studium der Geschichte über und war in der Philosophischen Fakultät derselben Universität eingeschrieben. Im Wintersemester 1924/25 studierte ich an der Universität in Zürich und zwar wieder Rechtswissenschaft.

Vom Sommersemester 1925 bis zum Sommersemester 1926 setzte ich das Studium der Rechtswissenschaft in Münster fort, nahm alsdann Exmatrikel und bestand am 13. 1. 1927 die erste juristische Prüfung vor dem Prüfungsamt am Oberlandesgericht zu Hamm. Im darauf folgenden Sommersemester 1927 war ich nochmals an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Münster immatrikuliert.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 28. 2. 1928.

Seit dem Januar 1927 bin ich im gerichtlichen Vorbereitungsdienst beschäftigt.

Von meinen akademischen Lehrern bin ich zu besonderem Danke verpflichtet Herrn Professor Dr. von Tuhr, vormals in Zürich, der in mir die Freude an der Rechtswissenschaft erweckte, und besonders Herrn Professor Dr. Bühler in Münster, der mich zur Bearbeitung des vorliegenden Stoffes anregte und mir stets in freundlichster Weise mit Rat und Tat zur Seite gestanden hat. Es sei mir gestattet, meinen ergebenen Dank an dieser Stelle auszudrücken. —.